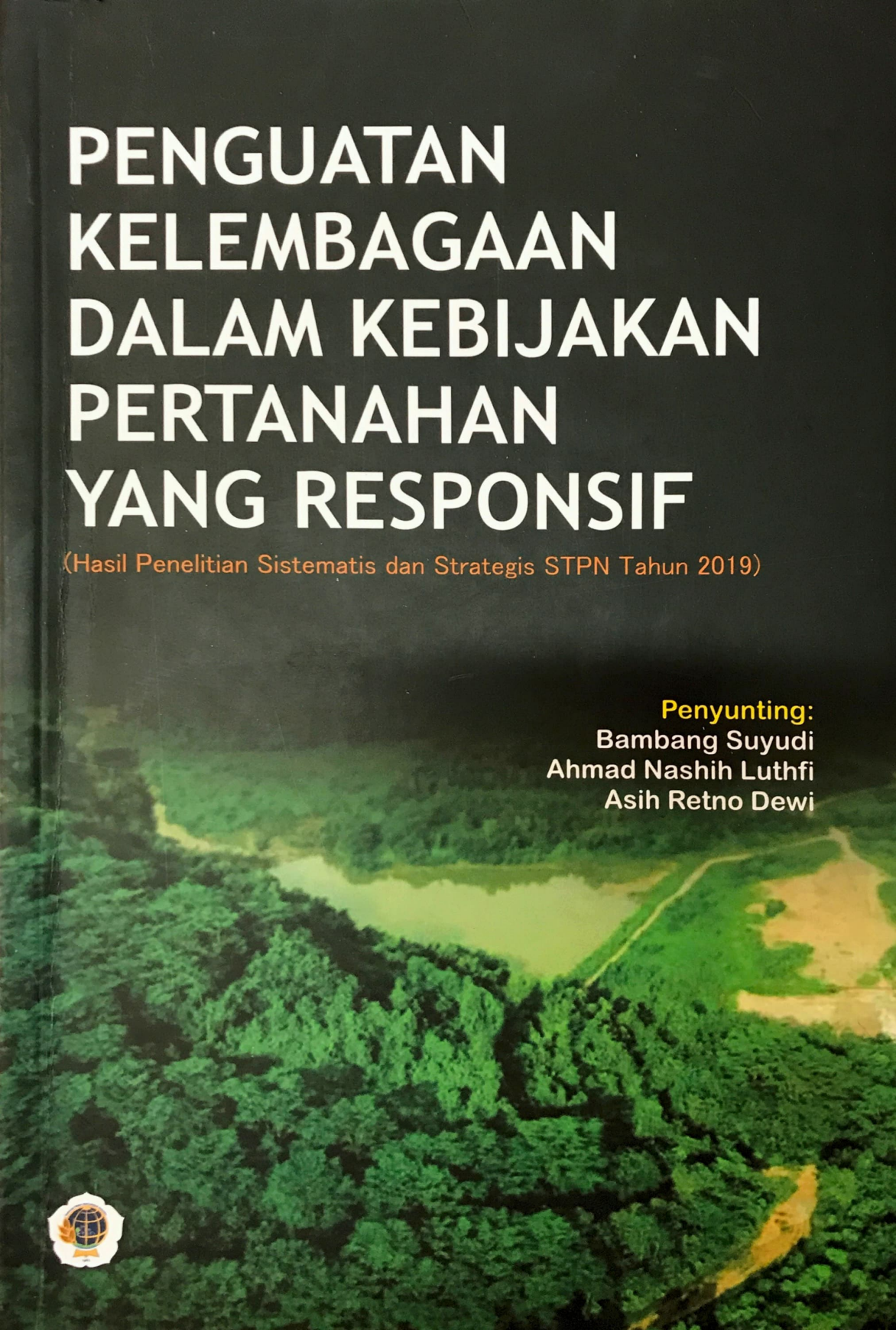
PENGUATAN KELEMBAGAAN DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN YANG RESPONSIF

(Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis STPN Tahun 2019)

Penyunting:
Bambang Suyudi
Ahmad Nashih Luthfi
Asih Retno Dewi



SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
1963

PENGUATAN KELEMBAGAAN DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN YANG RESPONSIF

(HASIL PENELITIAN SISTEMATIS DAN STRATEGIS STPN TAHUN 2019)

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72 :

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan per¬¬buatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

PENGUATAN KELEMBAGAAN DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN YANG RESPONSIF

(HASIL PENELITIAN SISTEMATIS DAN STRATEGIS STPN TAHUN 2019)

Penulis:
Sudibyanung, Koes Widarbo, Fahmi Charis MDW,
Sutaryono, Sukmo Pinuji, Wahyuni,
Setiowati, Sri Kistiyah, Yendi Sufyandi,
Aristiono Nugroho, Suharno, Nuraini Aisiyah,
Slamet Muryono, Asih Retno Dewi, Priyo Katon Prasetyo,
Sri Kistiyah, Eko Budi Wahyono, dan Bambang Suyudi

Penyunting:
Bambang Suyudi
Ahmad Nashih Luthfi
Asih Retno Dewi

STPN Press, 2019

PENGUATAN KELEMBAGAAN DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN YANG RESPONSIF
(Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis STPN Tahun 2019)
©PPPM-STPN

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh

STPN Press,
Cetakan pertama, Desember 2019

Bekerja sama dengan

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM-STPN)

Penulis:
Sudibyanung, Sutaryono, Setiowati
Aristiono Nugroho, Slamet Muryono
Eko Budi Wahyono, dkk

Editor:
Bambang Suyudi
Ahmad Nashih Luthfi
Asih Retno Dewi

Layout dan Cover: Laiq
Pracetak: Tim STPN Press

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
PENGUATAN KELEMBAGAAN DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN YANG RESPONSIF
(Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis STPN Tahun 2019)

Yogyakarta: STPN Press, 2019
00 + 000 hlm.: 15.5 x 23 cm
ISBN: 978-602-7894-11-5

SAMBUTAN
KETUA SEKOLAH TINGGI
PERTANAHAN NASIONAL

Buku yang ditulis oleh Sudibyanung dkk. ini merupakan hasil riset para peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di berbagai lokasi dengan mengangkat berbagai tema yang menjadi isu-isu kebijakan pertanahan. Hasil riset ini menyajikan situasi dan produk kebijakan mutakhir di bidang pertanahan di berbagai daerah. Isu besar yang menjadi perhatian banyak masyarakat dimaksud diantaranya adalah Reforma Agraria, Legalisasi Aset dengan skema Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, dan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Para peneliti mencoba melihat praktik kebijakan dan melihat alternatif solusi untuk mengurangi berbagai persoalan dan kendala di lapangan. Hasil temuan para peneliti kemudian dijadikan manuskrip publikasi secara ringkas dan diterbitkan dalam bentuk buku.

Saya keseluruhan, saya sangat senang dengan temuan dan hasil penelitian ini yang kemudian ringkasannya dipublikasi dalam bentuk buku oleh STPN Press agar bisa dinikmati oleh publik secara luas. Tentu saja buku ini masih jauh dari sempurna, akan tetapi kajian dalam buku ini dengan mengangkat berbagai tema cukup penting untuk melihat potret kebijakan di berbagai daerah yang dijalankan oleh pemerintah khususnya bidang pertanahan. Harapannya, kajian ini bukan semata mengawali untuk melihat lebih jauh praktik kebijakan namun juga

dapat mengumpan balik kepada lembaga (Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional) untuk dijadikan bahan kajian dan temuan sekaligus solusi atas berbagai persoalan yang dihadapi.

Atas terbitnya buku ini, mewakili Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), saya mengucapkan banyak terima kasih kepada para penulis dan editor yang telah bekerja keras dalam menghadirkan buku ini menjadi sebuah karya yang bisa dibaca oleh masyarakat luas. Selain itu, saya juga mengucapkan banyak terima kasih kepada banyak pihak yang telah membantu terbitnya karya ini. Semoga terbitnya buku ini semakin menggairahkan studi-studi kebijakan pertanahan dan menemukenali persoalan-persoalan di lapangan. Kajian ini juga diharapkan memantik para pengajar STPN untuk terus berkarya demi kemajuan yang lebih baik khususnya bagi STPN dan Kementerian ATR/BPN. Sekali lagi selamat kepada para penulis, semoga karya ini membawa manfaat bagi pembaca dan masyarakat umum lainnya.

Yogyakarta, Desember 2019

Dr. Ir.Senthot Sudirman, M.S.

DAFTAR ISI

Sambutan Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional v

Daftar Isi vii

Permasalahan di dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Skala Besar dan Skala Kecil Serta Solusinya di Daerah Istimewa Yogyakarta
(Studi Kasus Tahun 2017 - 2019) 1

Penataan Kelembagaan dalam Pelaksanaan Reforma Agraria di Kabupaten Sanggau Kalimantan Barat 27

Implementasi Pelaksanaan Reforma Agraria di Provinsi Bengkulu 47

Reforma Agraria: *Threat* Dan *Treatment* untuk Kesejahteraan an Keadilan Sosial
(Studi Di Kabupaten Blitar, Provinsi Jawa Timur) 75

Kajian Kondisi Penggunaan Tanah di Daerah Berlereng dan Dampaknya Terhadap Masyarakat
(Studi Di Pagerharjo, Kulonprogo) 95

Pendaftaran Tanah
Sistematis Lengkap: Konformitas dan
Pabrikasi Tindakan Masyarakat
(Studi di Kabupaten Kendal, Provinsi Jawa Tengah)..... 111

Menuju Surveyor Kadaster Berlisensi Yang Profesional
(Studi di Provinsi Kalimantan Tengah dan Provinsi Jawa Tengah) .. 129

PERMASALAHAN DI DALAM PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM SKALA BESAR DAN SKALA KECIL SERTA SOLUSINYA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

(Studi Kasus Tahun 2017 – 2019)

Sudibyanung, Koes Widarbo, Fahmi Charis Mustofa D.W.

A. Pendahuluan

Perkembangan pembangunan di Indonesia semakin meningkat terutama pemenuhan kebutuhan infrastruktur, seperti bandar udara, pelabuhan, jalan tol, dan lain-lain. Kebutuhan infrastruktur tersebut memerlukan tanah sebagai modal dasar. Namun pemenuhan kebutuhan akan tanah tersebut bukan hal yang mudah, tanah telah dilekati dengan suatu hak atas tanah tertentu. Saat ini sangat jarang tanah negara yang tersedia bebas untuk pengadaan tanah. Bahkan di daerah perkotaan hampir semua tanah telah dilekati dengan suatu hak atas tanah. Hal ini menjadi salah satu kendala dalam kegiatan pengadaan tanah mulai dari tahap perencanaan hingga tahap penyerahan hasil.

Beberapa masalah yang sering muncul di lapangan biasanya diawali dari dokumen perencanaan yang kurang baik, dan tentu hal ini akan berpengaruh terhadap proses kegiatan-kegiatan selanjutnya. Dokumen perencanaan pengadaan tanah yang hingga saat ini belum ada standarisasi komponen maupun substansi yang harus dipenuhi di dalamnya, seringkali membuat pihak yang membutuhkan tanah membuat dokumen ala kadarnya, sehingga ketika mulai dilaksanakan akan menimbulkan banyak masalah. Permasalahan yang lain yang seringkali muncul adalah masalah lokasi obyek bidang tanah yang tidak sesuai antara yang tertuang di dalam dokumen perencanaan dengan

lokasi obyek yang dibutuhkan secara riil di lapangan. Hal lain yang tidak kalah krusial di dalam pengadaan tanah adalah masalah pemberian ganti rugi, baik ketika musyawarah maupun besaran ganti rugi serta waktu pemberian ganti rugi yang kadang tidak sesuai dengan waktu yang telah disepakati. Berbagai masalah di atas merupakan beberapa permasalahan yang paling sering muncul di dalam pengadaan tanah, baik untuk skala kecil maupun skala besar. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) sering kali menjadi pihak yang dipersalahkan. Padahal sebenarnya awal masalah tersebut patut diduga berasal dari dokumen perencanaan yang tidak representatif atau tidak lengkap.

Dari uraian di atas, perlu kiranya dicari solusi terhadap permasalahan dan kendala tersebut kemudian dianalisis untuk dituangkan ke dalam gagasan-gagasan atau ide yang kiranya bermanfaat baik untuk Kementerian ATR/BPN, pihak yang membutuhkan tanah, maupun pihak-pihak yang terkena obyek pengadaan tanah serta pihak lain yang terkait. Hal ini bertujuan untuk memudahkan pelaksanaan pengadaan tanah, akuntabilitas publik, serta mengurangi resistensi yang kiranya akan timbul di belakang hari. Tulisan ini mencoba menggali simpul-simpul permasalahan atau kendala di dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik skala besar maupun skala kecil serta solusi yang telah diambil di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. Ketentuan Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Pengadaan Tanah muncul setelah terbitnya Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Istilah Pengadaan tanah merupakan pengganti dari istilah pembebasan tanah yang dipakai dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Ketentuan lain tentang pengadaan tanah tertuang pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan yang terakhir tertuang pada Undang-undang Nomor 2 Tahun

2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Setelah terbitnya UU Nomor 2 Tahun 2012, maka Peraturan-peraturan sebelumnya tidak berlaku lagi.

Pasal 1 angka 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa "Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak". Perlu dilihat juga dalam konsideran "Menimbang" UU Nomor 2 Tahun 2012 untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum maka dalam pengadaan tanah mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokrasi, dan adil. Pada konsideran "Mengingat" UU Nomor 2 Tahun 2012 tidak lagi mencantumkan UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya sebagai rujukan peraturan perUndang-Undangannya. Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.

Tujuan pengadaan tanah adalah untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam hal ini sebagai pejabat yang bertanggung jawab menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum. Proses pengadaan tanah terkait dengan penetapan lokasi yang akan terkena kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum harus sesuai dengan RTRW, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah, Rencana Strategis, Rencana Kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.

1. Makna Kepentingan Umum

Sumardjono (2015) mengatakan bahwa konsep kepentingan umum selain harus memenuhi unsur "peruntukannya", juga harus dapat dirasakan "kemanfaatannya". Supaya unsur "kemanfaatannya" ini dapat terpenuhi artinya bisa dirasakan oleh masyarakat luas secara langsung

maka penentuan kegiatan harus melalui penelitian terpadu. Juga perlu ditegaskan mengenai "siapakah" yang berhak menjadi penyelenggara pembangunan untuk kepentingan umum sehingga dapat meminimalisir dimanipulasinya pengertian kepentingan umum. Jadi tidak dapat disebut kepentingan umum apabila kegiatan pembangunan hanya menguntungkan kelompok tertentu saja, tidak bermanfaat terhadap kehidupan masyarakat secara luas. Oleh karena itu penyelenggara pembangunan kepentingan umum haruslah pemerintah bukan diserahkan kepada pihak swasta seutuhnya.

Selanjutnya, Gunanegara (2016) mengatakan konsep kepentingan umum merupakan konsep yang tidak mungkin didefinisikan secara baik dan menyeluruh oleh sebab itu diperlukan pendekatan dengan menggunakan kriteria-kriteria pokok yaitu:

a. Kriteria pertama dan utama adalah tidak mencari keuntungan. Ini merupakan karakter dasar pelayanan publik yang harus dilakukan Negara.
b. Kriteria kedua adalah pengadaan tanah dilaksanakan oleh pemerintah atas nama Negara, termasuk lembaga-lembaga publik yang dimungkinkan untuk melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum dan atau bersama pihak swasta yang pada batas waktu tertentu asetnya menjadi milik pemerintah.
c. Kriteria ketiga adalah hasil pembangunan yang dipergunakan untuk kepentingan umum dalam tenggat waktu tertentu menjadi atau akan dimiliki oleh pemerintah.

Pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah sebagai bentuk pelayanan publik. Oleh sebab itu pengadaan tanah pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah dan hasil pembangunan nanti dimiliki oleh pemerintah yang digunakan untuk kemakmuran rakyat.

Menurut Muliawan (2016) kepentingan umum adalah kepentingan yang kemanfaatannya harus dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat dengan memperhatikan bidang sosial, politik, psikologis, hankamnas demi kemakmuran seluruh masyarakat. Oleh karena itu partisipasi

masyarakat dalam proses pembangunan untuk kepentingan umum sangat diperlukan.

Sedangkan menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa "Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Dalam Pasal 10 UU Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

a. Pertahanan dan keamanan nasional;
b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
g. Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
i. Rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah;
j. Fasilitas keselamatan umum;
k. Tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah;
l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
m. Cagar alam dan cagar budaya;
n. Kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa;
o. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
p. Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah;
q. Prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah; dan
r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Berdasarkan uraian di atas pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat diartikan sebagai penyediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan memberikan ganti rugi kepada yang berhak serta kegiatannya diatur dalam peraturan perUndang-Undangan

dan dilaksanakan oleh pemerintah dan hasil pembangunannya nanti dimiliki oleh pemerintah sesuai dengan Undang-undang 2 Tahun 2012.

2. Tahapan Pengadaan Tanah

Dalam Pasal 13 UU Nomor 2 Tahun 2012, pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diselenggarakan dengan 4 tahapan. Adapun 4 tahapan pengadaan tanah dimaksud dapat dilihat pada uraian dibawah ini:

1. Perencanaan Pengadaan Tanah

   Perencanaan pengadaan tanah merupakan kegiatan pertama dari keseluruhan proses pengadaan tanah. Pada peraturan perundangan sebelumnya mengenai tahapan pegadaan tanah, perencanaan tidak secara tegas disebutkan sebagai tahap pertama dalam pengadaan tanah. Namun demikian pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 sebagai Ketentuan Pelaksanaan Perpres 26 Tahun 2005 Jo. Perpres 65 Tahun 2006 perencanaan disebutkan secara eksplisit. Perencanaan dalam pengadaan tanah dilaksanakan oleh instansi yang memerlukan tanah bersama sama dengan instansi teknis terkait dan dapat dibantu oleh lembaga profesional. Dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, khususnya Pasal 15 telah menggariskan secara garis besar mengenai perencanaan pengadaan tanah ini. Di dalamnya juga telah menggariskan mengenai maksud dan tujuan yang harus dijelaskan serta kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah. Perencanaan pengadaan tanah disusun dalam bentuk dokumen perencanaan tanah yang paling sedikit memuat hal hal sebagai berikut:

   a. Maksud dan tujuan rencana pembangunan, menguraikan maksud dan tujuan pembangunan yang direncanakan serta manfaat pembangunan untuk kepentingan umum.
   b. Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan, menguraikan kesesuaian rencana lokasi pengadaan tanah dengan RTRW dan Prioritas Pembangunan.

c. Letak Tanah, menguraikan wilayah administrasi tempat lokasi pembangunan yang direncanakan: kelurahan/desa, kecamatan, kabupaten/kota dan provinsi.
d. Luas Tanah yang dibutuhkan, menguraikan perkiraan luas tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan tersebut.
e. Gambaran umum status tanah, menguraikan data awal mengenai penguasaan dan pemilikan atas tanah.
f. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah, menguraikan waktu yang diperlukan untuk masing masing tahapan pelaksanaan pengadaan tanah.
g. Perkiraan jangka waktu pembangunan, menguraikan perkiraan waktu yang diperlukan untuk melaksanakan pembangunan.
h. Perkiraan nilai tanah,menguraikan perkiraan nilai ganti kerugian objek pengadaan tanah meliputi tanah, ruang di atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman benda yang berkaitan dengan tanah dan atau kerugian lain yang dapat dinilai.
i. Rencana anggaran, menguraikan besaran dana, sumber dana, dan rincian alokasi dana untuk perencanaan, persiapan, pelaksanaan, penyerahan hasil, administrasi, dan pengelolaan serta sosialisasi.

Dokumen perencanaan pengadaan tanah tersebut ditetapkan oleh instansi yang memerlukan tanah. Apabila telah selesai maka dokumen ini diserahkan kepada Gubernur sebagai pejabat yang akan melaksanakan kegiatan persiapan pengadaan tanah. Dengan diserahkan dokumen perencanaan ini kepada Gubernur, maka tahapan perencanaan pengadaan tanah telah selesai dan dilanjutkan ke tahapan persiapan.

2. Persiapan Pengadaan Tanah

Persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh Gubernur. Adapun langkah- langkah yang harus dilaksanakan antara lain :

a. Pembentukan Tim Persiapan

Tim Persiapan dibentuk oleh Gubernur paling lama lambat 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya dokumen perencanaan pengadaan tanah. Tim Persiapan ini beranggotakan Bupati/ Walikota, satuan kerja perangkat daerah provinsi terkait,

Instansi yang memerlukan tanah, dan Instansi terkait lainnya. Adapun tugas Tim Persiapan ini antara lain: (1) melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan, (2) melaksanakan pendataan awal lokasi rencana pembangunan, (3) melaksanakan Konsultasi Publik rencana pembangunan, (4) menyiapkan Penetapan Lokasi Pembangunan, (5) mengumumkan Penetapan Lokasi Pembangunan untuk kepentingan umum, dan (6) melaksanakan tugas lain yang terkait Persiapan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditugaskan oleh gubernur.

b. Pemberitahuan

Pemberitahuan akan dilaksanakannya kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum disampaikan oleh tim pelaksanaan kepada masyarakat yang berada di lokasi yang telah direncanakan pembangunan. Pemberitahuan dilaksanakan dalam waktu paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak dokumen perencanaan diterima oleh gubernur. Pemberitahuan dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Tujuan dari pemberitahuan ini adalah agar masyarakat mengetahui dan memahami rencana kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum ini secara utuh. Dewi (2017) dalam penelitiannya menyebutkan hal ini penting untuk diperhatikan dikarenakan akan menjadi permasalahan apabila penerapannya tidak sesuai. Sehingga jika dalam implementasinya masih terdapat kekurangan mengenai teknis pelaksanaannya seperti pemberitahuan rencana pembangunan (sosialisasi) yang seharusnya mengundang seluruh masyarakat di lokasi rencana pembangunan, kenyataannya yang diundang pihak yang berhak saja.

c. Pendataan Awal

Sesudah adanya pemberitahuan, tim persiapan melaksanakan kegiatan selanjutnya yaitu pendataan awal lokasi rencana pembangunan yang meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Pihak yang berhak meliputi (1) Pemegang hak atas tanah, (2) Pemegang hak pengelolaan, (3) Nadzir untuk tanah wakaf, (4) Pemilik tanah bekas milik adat, (5) Masyarakat hukum adat , (6) Pihak yang menguasai

tanah Negara dengan itikad baik, (7) Pemegang dasar penguasaan atas tanah, (8) Pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah. Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan dituangkan dalam bentuk daftar sementara lokasi rencana pembangunan yang ditandatangani oleh tim persiapan. Data sementara ini digunakan sebagai bahan untuk pelaksanaan konsultasi publik.

d. Konsultasi Publik Rencana Pembangunan
Konsultasi Publik bertujuan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Oleh karena itu tim persiapan harus dapat memberikan penjelasan yang meyakinkan bahwa pembangunan tersebut benar-benar untuk kepentingan umum di samping itu memberikan manfaat baik secara ekonomi maupun sosial kepada masyarakat yang terdampak maupun masyarakat secara keseluruhan. Selanjutnya dalam Pasal 1 No 8 Perpres Nomor 30 Tahun 2015 disebutkan bahwa Konsultasi Publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Akan tetapi dalam pelaksanaan seringkali berlainan seperti apa yang di kemukakan Dewi (2017, 207), pelaksanaan konsultasi publik yang seharusnya dilakukan komunikasi dialogis atau musyawarah, ternyata mengabaikan *negotiation people* yang semestinya menjadi esensial dalam musyawarah. Selanjutnya dalam pasal 19 dinyatakan: (1). Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak; (2). Konsultasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melibatkan Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati; (3). Pelibatan Pihak yang Berhak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh Pihak yang Berhak atas lokasi

rencana pembangunan; (4). Kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan.
Keberhasilan memberikan keyakinan tentang manfaat tersebut akan memperlancar tahapan berikutnya. Sebaliknya kegagalan memberikan keyakinan akan manfaat pembangunan tersebut khususnya bagi masyarakat yang tanahnya terkena dampak akan dihadapkan pada keengganan dari pemegang hak (Sumardjono 2015, 27). Hal ini sejalan dengan pendapat Dewi (2017, 208), penolakan yang muncul dari sebagian warga yang tergabung dalam paguyuban Wahana Tri Tunggal (WTT) disebabkan karena adanya pengabaian pada pelaksanaan pemberitahuan rencana pembangunan (sosialisasi) dan konsultasi publik. Jangka waktu pelaksanaan konsultasi publik menurut Pasal 20 UU 2/2012 paling lama 60 (enam puluh) hari kerja yang dihitung mulai tanggal ditandatangani daftar sementara lokasi rencana pembangunan.
Pada saat konsultasi publik ini pihak yang berhak pasti sudah menanyakan berapa ganti ruginya dan bahkan mungkin menanyakan dan atau minta dokumen perencanaan untuk dibuka berapa anggaran ganti kerugian yang tercantum dalam dokumen perencanaan, untuk itu dalam Konsultasi Publik, Tim Persiapan biasa berbagi tugas dalam menyampaikan materi. Maksud dan tujuan rencana pembangunan disampaikan oleh instansi yang memerlukan tanah, tahapan dan waktu proses penyelenggaraan pengadaan tanah disampaikan oleh Pemda Provinsi, peran penilai, insentif perpajakan, obyek yg dinilai ganti kerugian, dan bentuk ganti rugi disampaikan oleh BPN. Hak dan kewajiban disampaikan oleh Kanwil Kemenkumham.
Konsultasi publik dilakukan secara bertahap dan dapat dilaksanakan lebih dari satu kali disesuaikan dengan kondisi masyarakat setempat.apabila ada kesepakatan atas lokasi rencana pembagunan maka dituangkan dalam berita acara kesepakatan dalam komsultasi publik. Apabila terdapat keberatan dari masyarakat yang tanahnya terkena dampak mengenai lokasi kegiatan pembangunan maka dilaksanakan konsultasi publik ulang dan tim persiapan mencatat segala alasan keberatan masyarakat

untuk disampaikan kepada instansi yang memerlukan tanah lalu melaporkan kepada gubernur.

e. Pengkajian Keberatan

Apabila dalam Konsultasi Publik ulang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat 1 masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, Instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada gubernur setempat. Gubernur membentuk Tim Kajian Keberatan untuk melakukan kajian atas keberatan lokasi rencana pembangunan dengan keanggotaan antara lain:

1) Sekda Provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota,
2) Kepala Kantor Wilayah BPN sebagai sekretaris merangkap anggota,
3) Instansi yang menangani urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota,
4) Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota,
5) Bupati/walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota dan,
6) Akademisi sebagai anggota.

Berdasarkan pada laporan tim persiapan terkait keberatan masyarakat, Tim pengkajian keberatan melakukan tugasnya sebagai berikut:

1) Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan
2) Melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan
3) Membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan

Rekomendasi kepada gubernur akan menjadi dasar bagi gubernur untuk menerbitkan atau tidak menerbitkan Surat Keputusan yang berisi penetapan lokasi pembangunan.

f. Penerbitan SK Penetapan Lokasi

Pasal 19 ayat (5) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa atas dasar kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat

(4), instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur. (6) Gubernur menetapkan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah.

Gubernur menerbitkan SK tentang Penetapan Lokasi dengan berdasarkan pertama, adanya kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari semua masyarakat yang tanahnya terkena; kedua, rekomendasi dari tim pengkajian keberatan yang berisi penolakan terhadap alasan keberatan yang diajukan oleh masyarakat. Penetapan Lokasi dilampirkan dengan peta lokasi pembangunan yang dibuat oleh instansi yang memerlukan tanah. Surat Keputusan Penetapan Lokasi berlaku untuk jangka waktu 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang satu kali paling lama 1 (satu) tahun. Pengumuman penetapan lokasi dilaksanakan paling lambat 3 hari kerja setelah dikeluarkannya Surat Keputusan Penetapan Lokasi, diumumkan selama 14 (empat belas) hari kerja.

3. Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Gubernur dapat mendelegasikan kewenangan pelaksanaan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota berdasarkan pertimbangan efisiensi, efektivitas, kondisi geografis, sumber daya manusia dan pertimbangan lainnya. Tahap persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ini diatur di dalam Undang-undang No. 2 tahun 2012 mulai Pasal 16 hingga Pasal 26.

Dalam hal pelaksanaan persiapan pengadaan tanah dilakukan oleh Bupati/Walikota berdasarkan pendelegasian, permohonan perpanjangan waktu penetapan lokasi pembangunan diajukan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Bupati/Walikota atas pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan. Permohonan perpanjangan tersebut diajukan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Bupati/Walikota dalam jangka waktu paling lambat 2 bulan sebelum berakhirnya jangka waktu penetapan lokasi pembangunan.

Tahapan pelaksanaan: Inventarisasi dan identifikasi P4T (penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah), inventarisasi dan

identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, inventarisasi dan identifikasi dilakukan oleh Satuan Tugas yang dibentuk oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Kegiatannya meliputi:

a) Data fisik penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; dan
b) Pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah.

Hasil dari inventarisasi dan identifikasi IP4T diumumkan dalam bentuk peta bidang dan daftar nominatif, ini dimaksudkan agar masyarakat bisa mencermati bila ada kekurangan dan ketidaksetujuan dengan apa yang telah diumumkan serta bagi pelaksana pengadaan tanah mempunyai waktu untuk membenahi serta mengumumkan kembali hasil pembenahannya.

Penilaian ganti kerugian, setelah dilakukannya inventarisasi dan identifikasi, selanjutnya dilakukan penilaian ganti kerugian oleh penilai independen. Penetapan ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian Jasa penilai/penilai publik. Jasa penilai/penilai publik tersebut diadakan dan ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan tanah. Pelaksanaan pengadaan penilai dilaksanakan dalam jangka waktu 30 hari kerja. Nilai ganti rugi yang dinilai oleh penilai disampaikan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan berita acara penyerahan hasil penilaian, dan selanjutnya dijadikan dasar untuk menetapkan ganti kerugian dalam musyawarah penetapan ganti kerugian. Dalam penentuan penilai independen, mekanisme yang dipakai untuk menentukan adalah dengan mengadakan lelang jasa penilaian oleh instansi yang memerlukan tanah, ini merupakan penerapan asas keterbukaan bagi profesi penilai untuk berkompetisi.

Dalam proses ini, dialog dalam suatu komunikasi yang dilakukan untuk mencapai kesepakatan dalam kedudukan yang sama antara para pihak, dan saling menghargai perbedaan dan menerimanya dalam kegiatan pengadaan tanah, dalam penetapan bentuk ganti kerugian. Setelah dilakukan penilaian, maka selanjutnya dilaksanakan musyawarah oleh Pelaksana Pengadaan tanah beserta instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak dalam jangka waktu

30 hari kerja. Musyawarah dilaksanakan untuk menetapkan bentuk ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian oleh penilai. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Disini, asas keterbukaan di implementasikan pada saat musyawarah berupa kesempatan kepada masyarakat untuk mengajukan pertanyaan dan keberatan tentang besaran ganti kerugian yang di dapat dan akan di berikan penjalasan oleh penilai independen. Selain itu juga mengetahui bisa tidaknya keberatan diakomodir dan diperhitungkan oleh penilai tersebut.

Pemberian ganti kerugian dibuat dalam berita acara pemberian ganti kerugian yang dilampiri dengan informasi daftar pihak yang berhak menerima ganti kerugian; bentuk dan besarnya ganti kerugian yang telah diberikan; daftar dan bukti pembayaran/kwitansi; dan berita acara pelepasan hak atas tanah atau penyerahan tanah.

Pada saat pemberian ganti kerugian, pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Dalam proses ini keterbukaan diterapkan dengan dokumentasi yang dilakukan oleh pelaksana pengadaan tanah.

Dalam hal Penitipan Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri dapat dilakukan apabila terjadi kondisi:

a) Ganti kerugian hasil musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung ditolak pihak yang berhak;
b) Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya.
c) Kondisi Objek pengadaan tanah:
    1) sedang menjadi obyek perkara di pengadilan;
    2) masih dipersengketakan kepemilikannya;
    3) diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang;
    4) menjadi jaminan di bank.

Setelah pemberian/penitipan ganti kerugian:

a) kepemilikan atau hak atas tanah dari Pihak yang Berhak hapus;
b) alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan;
c) tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

4. Penyerahan Hasil

   Penyerahan hasil pengadan tanah dalah kegiatan serah terima hasil pengadaan tanah oleh pelaksana pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah, berupa dokumen-dokumen pengadaan tanah, dan di lengkapi dengan pendokumentasian oleh instansi yang melaksanakan pengadaan tanah serta diserahkan kepada instansi yang memerlukan tanah untuk ditindak lanjuti dengan kegiatan selanjutnya yaitu permohonan hak atas tanah dan pelaksanaan pembangunan.

C. Sekilas Pengadaan Tanah di Wilayah Daerah Istemewa Yogyakarta Tahun 2017 - 2019

Terdapat beberapa kegiatan pengadaan tanah yang dilaksanakan di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta antara tahun 2017-2019, baik untuk skala besar maupun skala kecil dimana hampir sebagian besar didominasi oleh kegiatan pengadaan tanah skala kecil. Pengadaan tanah berdasarkan instansi yang membutuhkan tanah pada tahun 2017-2019 di DIY dapat dilihat pada tabel 1 sebagai berikut:

Tabel 1. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Tahun 2017 – 2019

No.	Instansi yang Membutuhkan	Jumlah	Skala
1.	Pemerintah Provinsi DIY	11 Lokasi	Skala Kecil
2.	Pemerintah Kota Yogyakarta	27 Lokasi	Skala Kecil
3.	Pemerintah Kabupaten Kulon Progo	14 Lokasi	Skala Kecil
4.	Pemerintah Kabupaten Sleman	20 Lokasi	Skala Kecil
5.	Pemerintah Kabupaten Bantul	3 Lokasi	Skala Kecil
6.	Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul	26 Lokasi	Skala Kecil
7.	Instansi di luar Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota (8 Instansi)	8 Lokasi	Skala Kecil
		7 Lokasi	Skala Besar

Sumber: Kantor Wilayah BPN Provinsi DIY, Tahun 2019

Mencermati data kegiatan pengadaan tanah di beberapa lokasi sebagaimana disajikan di dalam tabel 1 di atas, dapat diketahui bahwa antara tahun 2017 hingga 2019, kegiatan pengadaan tanah yang dilaksanakan di DIY lebih didominasi dengan kegiatan pengadaan tanah

dalam skala kecil, yaitu sebesar 99%, sedangkan untuk skala besar hanya sebesar 1% saja.

Meskipun hanya kurang lebih 1%, namun sebenarnya kompleksitas permasalahan pengadaan tanah untuk skala besar lebih membutuhkan perhatian yang khusus. Hal ini karena di dalam pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil dirasa lebih lancar, sedangkan untuk skala besar relatif masih ada yang belum *clear* atau belum selesai. Beberapa contoh pengadaan tanah skala besar yang belum clear dapat dilihat pada tabel 2 berikut.

Tabel 2. Pengadaan Tanah Skala Besar belum *clear* di DIY periode tahun 2017 -2019.

No.	Kegiatan Pengadaan Tanah	Luas (Ha)	Masalah	Progres Penyelesaian
1.	JJLS Ruas Jalan Planjan - Tepus	62,79	Kurang Pembayaran Tanah Kas Desa (Menunggu Ijin Gubernur)	98,49 %
2.	JJLS Ruas Jalan Tepus – Jeruk Wuel	7,74	Ganti rugi baru sebagian, menunggu kesiapan dana dari instansi yang membutuhkan tanah	10,37%
3.	Kampus UIN Sunan Kalijaga	7,38	Ganti rugi baru sebagian, menunggu kesiapan dana dari instansi yang membutuhkan tanah	20,48%

Sumber: Kantor Wilayah BPN Provinsi DIY, Tahun 2019

Pada tabel 2 di atas, jika dikaitkan dengan topik penelitian ini, permasalahan tidak pada institusi BPN, tetapi pada institusi yang membutuhkan tanah. Masalah ganti kerugian mengindikasikan bahwa perencanaan pengadaan tanah yang dilakukan masih belum direncanakan secara matang.

Selain contoh di atas, berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa narasumber/pelaksana pengadaan tanah di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebenarnya terdapat beberapa masalah baik pada tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan maupun pasca penyerahan hasil. Khusus terkait permasalahan pasca penyerahan hasil ini biasanya dijadikan sebuah indikasi. Artinya, ketika masih terdapat atau ada konsinyasi yang

dilakukan biasanya dimaknai bahwa di dalam kegiatan pengadaan tanah tersebut sangat dimungkinkan masih ada beberapa masalah. Misalnya pihak yang mungkin kurang puas atas hasil pengadaan tanah tersebut/ biasanya terkait besaran ganti rugi yang tentu wujudnya berbeda-beda, atau karena yang berhak tidak diketahui keberadaannya, dapat pula karena masih ada sengketa antar ahli waris mengenai obyek tanah yang dibebaskan.

D. Permasalahan dan Solusi Pengadaan Tanah Skala Besar

Masalah pada tahapan perencanaan, merupakan pokok masalah yang paling krusial dan berdampak pada semua tahapan dari awal hingga akhir. Secara umum, yang menjadi masalah adalah penyusunan dokumen perencanaan yang tidak merepresentasikan rencana kegiatan yang ingin dilaksanakan bahkan tidak jarang dijumpai ketidakjelasan maksud dan tujuan pengadaan tanah yang akan dilaksanakan. Hal tersebut tampak dari isi dokumen perencanaan itu sendiri, misalnya posisi letak tanah serta luas tanah yang dibutuhkan, gambaran umum status tanah, estimasi jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah dan pembangunan, perkiraan nilai tanah termasuk rencana penganggaran biaya operasional maupun biaya pendukung pelaksanaan kegiatan. Apabila untuk pengadaan tanah skala besar, kekurang sempurnaan dokumen ini tentu akan berdampak pada munculnya masalah-masalah baik pada tahapan persiapan, pelaksanaan bahkan hingga penyerahan hasil. Dengan demikian maka dapat kita sebut bahwa permasalahan yang diakibatkan dari dokumen yang kurang representatif ini mengakibatkan efek domino dalam tahapan pengadaan tanah. Selain masalah di atas, terdapat pula beberapa masalah yang terkait dengan isi dokumen perencanaan pengadaan tanah di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam beberapa dokumen perencanaan selain permasalahan yang khususnya terkait dengan bidang tanah terutama status tanah, juga masih banyak dijumpai misalnya: data survei sosial ekonomi yang validitasnya diragukan, analisis biaya manfaat yang tidak ditampilkan secara detail, bahkan kadangkala tidak ada analisis dampak lingkungan, dan perkiraan dampak sosial yang kadang juga diabaikan.

Berdasarkan hasil wawancara, jika dicermati dari internal yang membutuhkan tanah, penyebab dari ketidakjelasan dan ketidaklengkapan dokumen pengadaan tanah tersebut karena kekurangtahuan penyusun, baik penyusun yang berasal dari instansi yang membutuhkan tanah itu sendiri, atau dapat pula dari konsultan yang diserahi untuk menyusun dokumen perencanaan tersebut. Salah satu alasan yang paling sering dijadikan sebuah pembenaran adalah karena keterbatasan waktu. Selain itu, menurut instansi yang membutuhkan tanah, penyebab dari beberapa masalah di dalam penyusunan dokumen utamanya terkait dengan berbagai komponen yang harus disajikan di dalamnya adalah karena belum adanya standarisasi dokumen pengadaan tanah, meskipun secara legal formal di dalam undang-undang pengadaan tanah telah diatur mengenai isi dan susunan dokumen perencanaan meskipun hanya secara garis besar saja. Hal ini relatif dianggap belum detail dan belum jelas dengan apa yang dimaksud pada setiap komponen atau bahkan tahapan di dalam pengadaan tanah. Oleh karena itu ada semacam harapan dari instansi yang membutuhkan tanah ketika menyusun dokumen perencanaan, agar setiap komponen dalam dokumen perencanaan jika memungkinkan dapat dibuat semacam *template* dari setiap item per item, yang berfungsi sebagai penuntun mengenai bagaimana tata cara penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah, sehingga diharapkan dapat menjadi sebuah standarisasi secara baku.

Pada sisi lain, menurut beberapa narasumber yang melaksanakan pengadaan tanah, yaitu dari BPN, permasalahan ketidaklengkapan dokumen tersebut semakin parah ketika data fisik bidang tanah, baik terkait data subyek maupun obyek yang tercantum di dalam dokumen perencanaan tidak sesuai dengan data yang ada di lapangan. Memang mengenai status tanah, sesuai peraturan yang dicantumkan di dalam dokumen perencanaan masih bersifat umum, namun demikian meskipun masih bersifat umum data mengenai subyek dan obyek atas fisik bidang tanah diharapkan dapat mendekati keadaan yang sebenarnya di lapangan. Dalam hal ini BPN memang tidak pernah dilibatkan sama sekali ketika penyusunan dokumen perencanaan, meski memang bukan kewajiban BPN untuk mencampuri di dalam penyusunan dokumen. Akan tetapi jika BPN minimal turut mendampingi di dalam penyusunan dokumen

perencanaan maka dirasa dokumen tersebut akan menjadi lebih baik. Atau meskipun tidak dilibatkan atau tidak mendampingi, namun data terkait di dalam dokumen perencanaan sebenarnya tersedia di BPN, sehingga jika dari awal BPN sudah berperan maka di dalam penyusunan dokumen perencanaan diharapkan carut marut isi dokumen perencanaan dapat diminimalisir, utamanya yang terkait dengan subyek dan obyek bidang tanah maupun pembiayaan (Biaya Operasional dan Biaya Pendukung/ BOBP) dari setiap item kegiatan. Solusi dari beberapa masalah di atas, bagi BPN hingga saat ini adalah bersifat menunggu. Artinya jika BPN dimintai bantuan tentu BPN akan membantu terutama terkait dengan data subyek dan obyek, dengan catatan masih dalam batas-batas koridor peraturan yang berlaku. Namun jika tidak dimintai bantuan maka BPN akan melaksanakan tugas sesuai dengan tahapan dalam peraturan perundang-undangan, yaitu undang-undang pengadaan tanah.

Permasalahan yang lain dan dirasa juga krusial adalah perkiraan nilai ganti rugi maupun waktu pemberian ganti kerugian yang mengalami kemunduran dari tenggang waktu yang telah disepakati. Selain itu, biaya operasional dan biaya pendukung besaranannya adakalanya tidak ter-*cover* dengan baik, dalam arti yang penting ada di dalam komponen dokumen perencanaan pengadaan tanah. Beberapa fenomena ini banyak terjadi ketika ketika penyusun dokumen perencanaan tidak tahu, atau tidak bisa mengestimasi besaran nilai ganti rugi yang akan diberikan serta BOBP yang terkait dengan item-item kegiatan yang akan dilalui dalam kegiatan pengadaan tanah. Oleh karena itu ada kiranya di dalam penyusunan dokumen perencanaan, utamanya yang terkait dengan pembiayaan sudah sewajarnya jika penyusun dokumen perencanaan "menggandeng" beberapa pihak yang terkait, seperti *appraissal* serta BPN. Ini dimaksudkan agar di dalam dokumen perencanaan tersebut, meskipun tidak tepat mutlak tepat tetapi paling tidak mendekati keadaan riil yang ada di lapangan maupun sesuai dengan pembiayaan pada setiap tahapan kegiatan yang secara rigid harus termuat di dalam dokumen tersebut.

Permasalahan berikutnya sebagai tindak lanjut dari operasionalisasi dokumen perencanaan yang telah disusun untuk diaplikasikan di lapangan adalah sosialisasi. Pada kegiatan sosialisasi ini, biasanya juga terkait

dengan dokumen perencanaan juga. Karena dalam kegiatan sosialisasi, siapa saja yang diundang, materi apa saja yang akan disampaikan, termasuk maksud dan tujuan dari pengadaan tanah, lokasinya berada di mana, siapa saja yang nantinya menjadi subyek atau pihak yang berhak dan terdampak, dan lain-lain. Ini semua sudah semestinya tertuang di dalam dokumen perencanaan, meskipun belum mutlak benar seluruhnya. Akan tetapi sudah mendekati data riil atau yang sebenarnya dan sesuai dengan kondisi yang ada di lapangan. Namun yang kerap terjadi adalah tidak tepat sasaran, baik itu subyek maupun obyek. Terkait dengan subyek, seringkali terjadi bahwa pihak yang berhak malah tidak diundang dan pihak yang tidak berhak malah diundang. Atau sering pula terjadi pihak yang terdampak tidak dilibatkan di dalam sosialisasi ini, sehingga ketika kegiatan pengadaan tanah ini berjalan pada tahap pelaksanaan, pihak yang terdampak tersebut memprotes kegiatan pengadaan tanah yang dilaksanakan. Kondisi seperti ini ditengarai sebagai akibat dari dokumen perencanaan yang tidak valid datanya. Hal ini tentu secara psikologis akan berpengaruh dengan kondisi sosial atau masyarakat yang ada di wilayah tersebut. Jika kondisi seperti ini tidak disadari maka kemungkinan yang akan terjadi adalah gejolak di masyarakat yang tentu akan mempengaruhi tahapan atau kegiatan berikutnya.

Masalah klasik yang juga sering terjadi adalah masalah keterbatasan SDM yang ada di lingkungan internal BPN itu sendiri, baik dari jumlahnya maupun pengetahuan. Hal ini sesuatu hal yang tidak bisa dipaksakan untuk harus segera dipenuhi. Ada kalanya keterlibatan dari unsur kantor wilayah dan kantor pertanahan yang bersinergi menjadi salah satu solusi yang diambil, guna memaksimalkan kinerja, apalagi jika proyek pengadaan tanah tersebut bersifat atau masuk dalam kategori proyek strategis nasional (PSN).

Terkait dengan masalah yang secara langsung berhubungan dengan tugas dan fungsi BPN pun sering kali dijumpai di dalam pengadaan tanah. Sebagai contoh adalah masalah penyiapan berkas terkait dengan pelepasan hak untuk mendapatkan ganti rugi. Banyak di lapangan keadaan yang secara faktual terjadi, yaitu ketidaklengkapan berkas yang harus dilampirkan. Biasanya hal ini karena kekurangtahuan masyarakat atau pihak yang berhak, sebagai syarat di dalam pelepasan hak atas

tanah. Selain itu kadang-kadang adapula yang secara legal formal berkas yang dibutuhkan atau dipersyaratkan di dalam pelepasan hak telah lengkap, namun ternyata subyek bidang tanah tersebut mempunyai banyak nama/keluarga yang domisilinya tidak berada di luar wilayah yang menjadi obyek pengadaan tanah, sehingga akan "menggangu"di dalam proses selanjutnya. Utamanya yang terkait dengan penanda tanganan dokumen, yang tentu dibutuhkan "tambahan waktu dan biaya" bagi pihak yang berhak tersebut. Permasalahan yang sering pula terjadi di lapangan adalah masalah obyek bidang tanah yang akan dibebaskan masih terikat dengan hutang di bank. Biasanya bank tetap tidak mau melepaskan jaminan tersebut, sehingga pada akhirnya dikonsinyasi.

Ganti rugi untuk tanah kas desa juga menjadi kendala tersendiri, dan biasanya hal ini terkait dengan tanah pengganti atau lamanya waktu penerbitan ijin. Memang di dalam peraturan pembebasan untuk tanah kas desa telah diatur, yang intinya dapat dilaksanakan akan tetapi harus seijin gubernur. Hal tersebut sepertinya suatu hal yang mudah, tetapi pada kenyataannya masalah yang timbul adalah lama waktu terbitnya ijin tersebut. Tidak jarang kegiatan pengadaan tanah hampir selesai baru terbit surat ijin. Belum lagi terkait dengan tanah pengganti, bahwa hal ini bukan hal yang mudah. Hampir sebagian besar pengadaan tanah di DIY ini tidak bisa diberikan dalam wujud tanah pengganti karena sulitnya mencari tanah pengganti, namun kemudian diberikan dalam wujud uang. Pemberian ganti kerugian dalam wujud uang ini dirasa juga akan menjadi masalah di kemudian hari, karena jika terlalu lama memperoleh tanah pengganti maka nilai tanah yang diberikan ganti rugi sebagai kompensasi akan menjadi turun nilainya. Akibatnya tentu bisa diprediksi, bahwa tanah yang diperoleh di kemudian hari tersebut tentu tidak sesuai lagi dengan tanah kas desa asalnya, misal dari sisi luas atau mungkin juga fungsinya. Padahal besarnya nilai ganti rugi untuk tanah kas desa ini hanya sebesar nilai pasar ditambah 4% pada saat penilaian.

Beberapa masalah di atas tentu dibutuhkan solusi atau penyelesaian di lapangan. Selama ini, BPN sebagai pihak yang terdepan di dalam pelaksanaan pengadaan tanah berusaha semaksimal mungkin untuk menyesuaikan dengan kondisi yang telah ada, termasuk memaksimalkan SDM yang dimiliki guna menyelesaikan masalah yang ada dan

memberikan masukan-masukan kepada instansi yang memerlukan tanah jikalau kewenangan di dalam perbaikan tersebut berada di luar kewenangan BPN. Misalnya mengenai pendanaan di dalam pengadaan tanah, termasuk BOBP.

E. Permasalahan dan Solusi Pengadaan Tanah Skala Kecil

Pengadaan tanah untuk skala kecil di wilayah DIY relatif lebih dominan dibandingkan dengan jumlah pengadaan tanah dalam skala besar, jika dipandang dari sudut jumlah proyek yang dilaksanakan. Tentu saja di dalam pengadaan tanah skala kecil di DIY ini juga terdapat beberapa masalah, namun dirasa tidak sebanyak dan serumit permasalahan yang dihadapi di dalam pengadaan tanah skala besar, karena BPN tidak terlibat secara langsung pelaksanaannya. Institusi BPN cenderung hanya bersifat "mengawal" dari kegiatan proyek yang dilaksanakan. Hal ini karena institusi yang membutuhkan tanah lebih banyak melaksanakan pengadaan tanah secara langsung melalui proses jual beli, tukar menukar atau bentuk lain yang disepakati. Peran BPN lebih banyak pada saat proses pelepasan hak maupun pensertipikatan saja. Namun demikian di dalam pengadaan tanah skala kecil ini dimungkinkan terjadi *dead lock*, penyebabnya karena di dalam pengadaan tanah secara langsung apalagi melalui proses jual beli, jika tidak terdapat kesepakatan maka tidak mungkin dilakukan konsinyasi. Inilah salah satu akibat dari pengadaan tanah skala kecil yang dilakukan secara langsung melalui mekanisme jual beli yang biasanya tanpa ada penetapan lokasi.

F. Hal-hal Pokok untuk Meminimalisir Problematika Pengadaan Tanah

1. Pengadaan Tanah Skala Besar

Di dalam kegiatan pengadaan tanah untuk skala besar, sangat perlu acuhan di dalam penyusunan dokumen perencanaan yang bersifat baku atau standar yang mampu untuk mengakomodir secara jelas, sistematis dan terukur berbagai perencanaan pengadaan tanah dalam berbagai bentuk. Artinya di dalam dokumen perencanaan tersebut harus mampu merepresentasikan isi dari setiap bentuk tahapan kegiatan, termasuk penganggaran maupun obyek yang akan dibutuhkan serta subyek yang

terlibat. Secara rigid hal tersebut harus sistematis dan tertuang pada setiap bab, subbab, komponen atau bahkan item dan harus terukur baik dari sisi parameter maupun indikatornya. Hal ini penting, mengingat banyak masalah yang timbul dari kegiatan pengadaan tanah ini yang dimulai dari penyusunan dokumen perencanaan yang tidak sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, sehingga jika hal ini terjadi maka sudah dapat dipastikan kegiatan pengadaan tanah akan terganggu kelancarannya dari setiap tahapan yang ada. Jika perlu maka harus dibuat dalam bentuk *template-template* yang mudah dan jelas di dalam menyusun acuhan atau standar penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah. Selain itu penjelasan yang jelas juga harus dilampirkan dan tidak boleh yang bersifat multitafsir, sehingga tidak menimbulkan kebingungan bagi penyusun dokumen perencanaan.

Terkait dengan penyusunan dokumen perencanaan tersebut ada baiknya jika pihak atau institusi BPN dapat dilibatkan dari awal. Dengan harapan bahwa beberapa hal yang terkait dengan subyek dan obyek yang berhak menjadi lebih jelas dan valid. Manfaat lainnya yaitu jika subyek dan obyeknya jelas maka untuk penyusunan rencana pembiayaan atau penganggaran terutama terkait ganti rugi maupun BOBP akan lebih mendekati pada kondisi atau nilai yang sebenarnya. Apalagi jika *appraissal* yang akan melakukan penilaian juga dilibatkan.

2. Pengadaan Tanah Skala Kecil

Di dalam pengadaan tanah untuk skala kecil, terlihat memang lebih sederhana. Namun demikian, ada hal yang krusial yang sering terjadi dan berakibat pada *deadlock*. Artinya kegiatan pengadaan tanah tersebut tidak dapat dilanjutkan. Kejadian seperti ini banyak terjadi ketika dilakukan pengadaan tanah skala kecil yang dilaksanakan secara langsung. Tanah yang dibutuhkan oleh instansi yang membutuhkan dilakukan melalui cara jual beli, tukar menukar atau cara-cara lain yang disepakati. Namun jika di dalam pelaksanaan pengadaan tanah ini tidak ada penetapan lokasi dari gubernur dan ternyata transaksi yang dilakukan tidak ada kesepakatan, maka ganti rugi tidak dapat dikonsinyasi. Oleh karena itu, jika memang pengadaan tanah skala kecil ini bersifat krusial, tidak dapat dipindahkan lokasinya, serta merupakan program strategis

nasional maka dirasa tetap perlu dilakukan penetapan lokasi. Meskipun jika melalui tahapan ini akan membawa akibat pada semakin panjangnya proses pelaksanaan, namun dari sisi lain akan lebih memudahkan bagi pelaksanaan dan relatif kecil kemungkinan terjadinya *deadlock*.

G. Simpulan Dan Saran

1. Simpulan
   a. Pada pengadaan tanah untuk skala besar, diindikasikan bahwa pada setiap simpul atau tahapan pengadaan tanah terdapat permasalahan, mulai dari tahapan perencanaan hingga tahapan penyerahan hasil. Permasalahan tersebut lazim terjadi karena dokumen perencanaan pengadaan tanah yang tidak merepresentasikan keadaan yang sebenarnya serta belum adanya standar acuan di dalam penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah. Untuk skala kecil, permasalahan secara umum lebih sedikit, namun jika pelaksanaan pengadaan tanah tersebut tidak disertai dengan penetapan lokasi, maka jika ada hal-hal yang tidak disepakati utamanya antara yang membutuhkan tanah dengan pihak yang berhak, yang terjadi kemudian biasanya *deadlock* dan pengadaan tanah tersebut tidak dapat dilanjutkan.
   b. Solusi yang dapat diambil oleh BPN sebagai pelaksana kegiatan pengadaan tanah yang terdepan adalah menyesuaikan dengan kewenangan yang ada. Jika kewenangan tersebut berkaitan dengan tugas dan fungsi institusi BPN maka akan dicari jalan keluar yang sesuai dan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun jika masalah tersebut berada di luar kewenangan BPN maka BPN akan memberikan saran dan masukan untuk instansi yang membutuhkan tanah.
2. Saran
   a. Harus segera dibuat atau ditindaklanjuti mengenai standar atau acuan penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah yang baku dan tidak bersifat multitafsir. Oleh karena itu standarisasi dokumen pengadaan tanah harus ada *template* dan penjelasan mengenai tata cara pembuatan dan pengisian dari setiap bab,

subbab, atau mungkin item komponen yang wajib ada beserta pengukurannya.

b. Di dalam pengadaan tanah, tidak hanya untuk skala besar namun juga untuk skala kecil, lebih baik terdapat penetapan lokasi, sehingga jika terjadi ketidaksepakatan antara yang membutuhkan tanah dengan pihak yang berhak tetap dapat diselesaikan melalui konsinyasi.

DAFTAR PUSTAKA

Gunanegara 2016, *Hukum administrasi negara, jual beli dan pembebasan tanah*, PT Tatanusa, Jakarta.

Muliawan, JW 2016, *Cara mudah pahami pengadaan tanah untuk pembangunan melalui konsep 3 in 1* in the land acquisition, Buku Litera, Yogyakarta.

Sumardjono, MSW 2015, *Dinamika pengaturan pengadaan tanah di Indonesia: dari Keputusan Presiden sampai Undang-Undang*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Dewi, NLGMP 2017, 'Baberapa permasalahan pengadaan tanah pembangunan bandara baru di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta', Skripsi pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah

PENATAAN KELEMBAGAN DALAM PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA DI KABUPATEN SANGGAU KALIMANTAN BARAT

Sutaryono, Sukmo Pinuji, Wahyuni

A. Latar Belakang

Salah satu permasalahan yang mengemuka dalam Rapat Kerja Teknis Direktorat Jenderal Penataan Agraria (Ditjend Pentag) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Tahun 2019 adalah pembahasan mengenai kelembagaan reforma agraria, khususnya Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA). Permasalahan tersebut adalah: (a) pelaksanaan Gugus Tugas Reforma Agraria belum efektif, terutama dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan akses reform/ pemberdayaan masyarakat yang terintegrasi dengan aset reform; dan (b) belum seluruh kegiatan GTRA dilaksanakan, seperti pengumpulan data TORA/potensi akses reform, sinkronisasi data aset dan akses, penyusunan basis data, penyusunan *success story* dan pelaporan (Dirjend Penataan Agraria, 2019). Hal tersebut menjadi kontra produktif dengan arahan Presiden dalam Rakernas Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (10-12 Januari 2018), yang menyatakan bahwa Reforma Agraria (RA) dan redistribusi tanah telah dibicarakan bertahun-tahun, tetapi hingga kini belum menjadi kenyataan.

Salah satu rumusan Rakernas Kementerian ATR/BPN Tahun 2018 menunjukkan bahwa salah satu faktor penentu keberhasilan pelaksanaan Reforma Agraria adalah tersedianya Tanah Objek Reforma Agraria

(TORA) yang berasal dari klaster transmigrasi, HGU yang telah berakhir, tanah terlantar ataupun Tanah Negara lainnya serta TORA yang berasal dari pelepasan kawasan hutan. Ketersediaan TORA, baik dalam kawasan hutan maupun di luar kawasan hutan, telah diatur melalui dua peraturan presiden yang berbeda. TORA dalam kawasan hutan telah diatur oleh Perpres Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH). TORA di luar kawasan hutan diatur melalui Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Penelitian penyelesaian penguasaan tanah kawasan hutan yang dilakukan oleh Sutaryono & Gumelar (2018) di Kabupaten Bengkayang Kalimantan Barat menunjukkan bahwa permasalahan kelembagaan merupakan salah satu yang krusial. Meskipun secara kelembagaan terdapat berbagai permasalahan yang perlu diperhatikan, tetapi secara keseluruhan agenda RA di Provinsi Kalimantan Barat pada tahun 2018 menunjukkan kinerja terbaik, yang ditunjukkan oleh penghargaan dari Menteri ATR/Kepala BPN pada Rapat Kerja Nasional Tahun 2019. Dari target redistribusi tanah sejumlah 71.800 bidang, terealisasi 71.371 sertipikat atau mencapai 99,40%.

Salah satu kabupaten yang berhasil merealisasikan redistribusai tanah sebesar 100% dari target yang ditetapkan adalah Kabupaten Sanggau yaitu sejumlah 7.500 bidang. Obyek TORA yang diredistribusikan berasal dari pelepasan kawasan hutan dimana 20% dari tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU dan dari tanah Negara lainnya. Proporsi terbesar berasal dari tanah Negara lainnya, yang mencapai 93,72%, walaupun potensi dari pelepasan kawasan hutan dan 20% dari tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU juga besar (Yuliana, 2018). Berkenaan dengan hal tersebut, maka kajian penataan kelembagaan untuk mempercepat akselerasi pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten Sanggau Provinsi Kalimantan Barat menjadi penting untuk dilakukan.

> Mengingat pentingnya penataan kelembagaan dalam mengakselerasi pelaksanaan RA, maka artikel ini menyoroti beberapa permasalahan, di antaranya adalah pihak-pihak yang terlibat dan permasalahan yang dihadapi mereka dalam pelaksanaan RA di Sanggau, penataan kelembagaan untuk

mempercepat pelaksanaan RA; serta alternatif solusi dalam penyelesaian permasalahan kelembagaan RA.

Dengan fokus terhadap permasalahan tersebut maka artikel ini berkontribusi dalam mengidentifikasi pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan RA di Kabupaten Sanggau; mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi masing-masing pihak dan alternatif solusinya; serta ulasan mengenai strategi penataan kelembagaan untuk mempercepat pelaksanaan RA.

Guna mendalami permasalahan di atas, artikel hasil penelitian ini menggunakan Segitiga Metode Penelitian yang dirumuskan oleh Yunus (2010). Terkait populasi, penelitian ini menggunakan *case study,* dimana lokasi yang dipilih tidak merepresentasikan kondisi penguasaan tanah di luar kawasan hutan di berbagai wilayah. Analisis data dilakukan secara kualitatif dan kuantitatif merujuk pada data-data di lapangan, terutama berkenaan dengan sebaran penguasaan tanah, subyek yang menguasai tanah serta respon dari berbagai pemangku kepentingan yang terlibat dalam penataan penguasaan tanah di luar kawasan hutan.

Penelitian dilaksanakan di wilayah Kabupaten Sanggau Kalimantan Barat. Pemilihan lokasi didasarkan atas pertimbangan berikut:

1. Kabupaten Sanggau termasuk satu yang berhasil melaksanakan reforma agraria dari beberapa kabupaten di Provinsi Kalimantan Barat;
2. Informasi awal dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau, terdapat kesulitan dalam melaksanakan redistribusi tanah yang berasal dari 20% tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU;
3. Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau pada tahun 2019 mendapatkan target terbesar (14.000 bidang dari total 100.000), dibanding kantor pertanahan kabupaten/kota di wilayah Kalimantan Barat.

B. Reforma Agraria: Peluang Menyelesaikan Berbagai Persoalan

Sebagai sebuah negara agraris, muncul sebuah pertanyaan, apakah memungkinkan bagi Indonesia untuk menerapkan kebijakan reforma agraria menjadi satu strategi dalam menyelesaikan berbagai persoalan agraria-pertanahan? Apabila mungkin, bagaimana menerapkannya

dalam konteks pembangunan nasional yang berpihak pada rakyat? Pertanyaan ini penting diajukan mengingat pengalaman di berbagai negara –sebut saja Jepang, Taiwan, Korea Selatan, China dan Vietnam –telah berhasil mentransformasikan struktur agraria ke dalam suatu sistem pertanian individual yang mampu mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat (Griffin *et al*. 2002). Bahkan reforma agraria menjadi faktor penting yang mendukung keberhasilan dalam proses industrialisasi (Kay 2002). Tidak hanya di negara-negara Asia, negara-negara di Amerika Latin-pun telah sejak lama menerapkan kebijakan reforma agraria untuk memperbaiki struktur penguasaan tanahnya, seperti Meksiko, Nikaragua, Honduras, Brazil, Ekuador dan Peru pada awal 1970an. Bahkan, di negara berkembang lain seperti Bolivia, Kolumbia dan Venezuela, kebijakan reforma agraria masih dirasakan hingga saat ini.

Optimisme penerapan reforma agraria untuk menyelesaikan berbagai persoalan pertanahan di negeri agraris ini, dapat ditengok pada tujuan reforma agraria yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan penyelesaian permasalahan penguasaan tanah. FAO mencatat beberapa hal terkait isu tersebut, yang meliputi: (1) tingginya ketidakadilan distribusi tanah; (2) penguasaan tanah luas tetapi intensitas pertaniannya rendah; (3) semakin meningkatnya petani tidak bertanah dan atau unit-unit usaha yang tidak ekonomis; dan (4) konflik tanah yang semakin meluas (Cox *et al*. 2003). Oleh karena itu, aspek penguasaan tanah menjadi hal paling *urgent* untuk mendapatkan perhatian. Demikian juga dalam konteks reforma agraria, utamanya berkenaan dengan penguasaan tanah obyek reforma agraria.

Tujuan dilaksanakannya Reforma Agraria adalah untuk mengusahakan suatu proses perubahan keseluruhan sistem hubungan sosial ekonomi masyarakat perdesaan yang mengacu kepada perubahan dari struktur masyarakat yang bersifat 'agraris-tradisional' menjadi suatu struktur masyarakat di mana pertanian tidak lagi bersifat eksklusif melainkan terintegrasi ke dalam pilar-pilar ekonomi lainnya secara nasional, lebih produktif, dan kesejahteraan rakyat meningkat, tertanganinya konflik sosial serta mengurangi peluang terjadinya konflik dimasa yang akan datang (Harriss 1982 dalam Wiradi 2009). Meskipun

begitu, di Indonesia, implementasi reforma agraria belum tampak sebagai prioritas pemerintah. Pelaksanaan redistribusi lahan sebagai agenda utama berjalan sangat lambat. Dari target 4,5 juta hektar selama 2015-2019, realisasinya baru 36.000 hektar atau kurang dari 1% dari target (Kompas, 9-1-2017). Data dari Ditjend Penataan Agraria (Januari 2020), dalam kurun waktu tahun 2014 – 2019 berhasil meredistribusikan tanah yang berasal dari Ex HGU, tanah terlantar dan tanah negara lainnya seluas 795.825 ha (1.167.023 bidang) dan berasal dari pelepasan Kawasan hutan seluas 32, 756 ha (47.116 bidang).

Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk menjalankan reforma agraria. Kantor Staf Presiden (KSP) telah menyusun Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria Tahun 2016 – 2019, yang mencakup 6 komponen program, yakni: (1) Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria, yang ditujukan untuk menyediakan basis regulasi yang memadai bagi pelaksanaan agenda-agenda Reforma Agraria; (2) Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk mengidentifikasi subjek penerima dan objek tanah-tanah yang akan diatur kembali hubungan penguasaan dan kepemilikannya; (3) Memberikan kepastian hukum dan penguatan hak dalam upaya mengatasi kesenjangan ekonomi dengan meredistribusi lahan menjadi kepemilikan rakyat; (4) Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan dan Produksi atas Tanah Obyek Reforma Agraria; (5) Pengalokasian Sumber Daya Hutan untuk Dikelola oleh Masyarakat; dan (6) Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah, untuk memastikan untuk memastikan tersedianya dukungan kelembagaan di pemerintah pusat dan daerah.

Hal tersebut telah dituangkan dalam RPJMN 2015-2019 yang menyebutkan bahwa sebanyak 5,5 juta hektar tanah yang masuk dalam agenda reforma agrarian di luar kawasan hutan, yang meliputi: (1) tanah transmigrasi yang belum bersertipikat (0,6 juta hektar); (2) legalisasi aset (3,5 juta hektar); dan (3) tanah HGU yang habis masa berlakunya dan tanah terlantar (1 juta hektar). Kebijakan terbaru berkenaan dengan agenda reforma agraria di luar kawasan hutan adalah diterbitkannya Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

C. Pelaksanaan Reforma Agraria di Kabupaten Sanggau

Secara garis besar, pelaksanaan reforma agraria di Provinsi Kalimantan Barat meliputi total luas wilayah sebesar 64.381 hektar, yang dilaksanakan di 7 (tujuh) wilayah Kabupaten/Kota. Tabel 1 berikut menujukkan pelaksanaan kegiatan reforma agraria secara keseluruhan di Provinsi Kalimantan Barat.

Tabel 1 Kegiatan inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan (non-inver) provinsi Kalimantan Barat tahun 2018.

No	Kabupaten / Kota	Alokasi 20% Dari Pelepasan Kawasan Hutan Untuk Perkebunan	Hutan Produksi Yang Dapat Di Konversi (Hpk) Tidak Produktif	Program Pemerintah Untuk Pencadangan Pencetakan Sawah Baru	Total Luas (Ha)
1	Bengkayang	6.533	-	-	6.533
2	Kapuas Hulu	-	3.806	6.987	10.793
3	Ketapang	21.822	6.636	5.905	34.363
4	Kubu Raya	1.784	2.559		4.343
5	Landak	-	-	-	-
6	Sanggau	4.015	992	3.342	8.349
7	Sekadau	-	-	-	-
Total Luas (Ha)		34.154	13.993	16.234	**64.381**

Sumber : Laporan GTRA Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2018

Dari data tersebut, di tahun 2018 Kabupaten Sanggau telah melaksanakan redistribusi tanah dari hasil inver PPTKH seluas 14.563 hektar, yang terdiri dari permukiman, fasilitas umum, fasilitas sosial dan pertanian lahan kering sumber mata pencaharian masyarakat setempat. Sementara itu, untuk mekanisme non-inver, Kabupaten Sanggau telah melakukan redistribusi tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan, hutan produksi yang dapat dikonversi, serta pencadangan pencetakan sawah baru seluas 8.349 hektar. Total pelaksanaan reforma agraria tahun 2018 di Kabupaten Sanggau sebanyak 7.500 bidang, yang dapat direalisasikan sejumlah 100%, serta melakukan kegiatan IP4T sebanyak 3000 bidang, yang akan menjadi target lokasi TORA di tahun 2019.

Mengikuti kesuksesan pelaksanaan reforma agraria di tahun 2018 yang berhasil mensertipikatkan 100% dari seluruh target yang ada, di tahun 2019 Kabupaten Sanggau ditargetkan untuk dapat melakukan redistribusi tanah sejumlah 14.000 bidang, yang tersebar di 13 kecamatan

yang ada di kabupaten tersebut. Tanah objek reforma agraria tersebut terdiri dari 6 (enam) macam objek, di antaranya berasal dari pelepasan HGU, pelepasan kawasan hutan hasil tata batas BPKH, pelakksanaan PPTKH, reforma agraria pada tanah negara lainnya, serta pelaksanaan redistribusi tanah hasil pendataan IP4T di tahun sebelumnya, yang mencakup wilayah seluas kurang lebih 14.459 hektar. Secara lebih detil, data tersebut disajikan dalam tabel 2.

Tabel 2. Pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten Sanggau Tahun 2019.

No.			
1	Pelepasan HGU (kebun Ganda Prima)	8.086,12 hektar, meliputi 3.849 bidang.	Kecamatan Tayun Hulu Kecamatan Kembayan
2	Pelaksanaan IP4T (tahun 2018)	2.115 hektar, meliputi 3000 bidang	Kecamatan Toba
3	Tanah negara lainnya	900 bidang	Kecamatan Meliau
4	Pelepasan kawasan hutan hasil tata batas BPKH (non-inver)	604,78 hektar	Kecamatan Jangkang Kecamatan Kembayan
5	Pelaksanaan PPTKH (Inver)	17.723,39 hektar	Kec. Beduai, Kec. Bonti, Kec. Entikong, Kec. Kapuas, Kec. Kembayan, Kec. Mukok, Kec. Noyan, Kec. Parindu, Kec. Sekayan, Kec. Jangkang.
6	20% pelepasan kawasan hutan kepada perusahaan (PT. SJAL)	2.069 hektar, meliputi 3.849 bidang.	Kecamatan Meliau.

Sumber: Rekap hasil kegiatan redistribusi tanah Kabupaten Sanggau per 1 November 2019.

1. Tahapan Pelaksanaan

   Secara garis besar, tahapan dalam pelaksanaan redistribusi tanah di Kabupaten Sanggau terbagi menjadi 7 (tujuh) tahap, yaitu:

   a. Penyuluhan.

      Pada tahap ini, dilakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai reforma agraria dan redistribusi tanah, persyaratan yang harus dipenuhi, serta prosedur yang harus diikuti. Pada tahapan ini juga dilakukan observasi mengenai objek dan subjek reforma agraria, sebagai persiapan dalam pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi.

   b. Inventarisasi dan identifikasi objek dan subjek reforma agraria.

      Kegiatan ini bertujuan untuk mengidentifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah di lokasi yang akan

ditetapkan sebagai obyek redistribusi tanah. Kegiatan inventarisasi tanah ini dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau. Data yang diperoleh berasal dari monografi desa, data dan peta administrasi desa, data dan peta perencanaan tata ruang, data dan peta kawasan hutan, observasi langsung di lapangan, serta data lain yang mendukung. Output dari kegiatan ini adalah sket lokasi calon objek reforma agraria, disertai data P4T dan data pendukung lainnya, yang digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pemberian hak untuk redistribusi tanah.

c. Pengukuran dan pemetaan.
   Tahapan selanjutnya adalah pengukuran dan pemetaan, yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan. Kegiatan pengukuran dan pemetaan ini dilakukan dengan merujuk pada Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
d. Sidang Panitia Pertimbangan Landreform (PPL).
   Sidang PPL merupakan pra-kondisi dalam penetapan objek dan subjek reforma agraria. Input data dalam kegiatan ini adalah hasil pengukuran dan pemetaan serta data hasil inventarisasi P4T yang sudah dilaksanakan sebelumnya.
e. Penetapan objek dan subjek reforma agraria. Objek reforma agraria ditetapkan oleh Menteri ATR/BPN yang dilimpahkan kepada Kanwil ataupun Kantah setempat, sementara subjek reforma agraria ditetapkan oleh Bupati setempat.
f. Penerbitan SK redistribusi tanah, yang merupakan hasil dari sidang PPL, dan dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau.
g. Pendaftaran hak dan penerbitan sertipikat. SK Redistribusi tanah tersebut kemudian ditindak lanjuti dengan kegiatan pendaftaran tanah, diikuti dengan penerbitan sertipikat hak atas tanah bagi objek reforma agraria.

2. Peran Institusi Pertanahan dan non-Pertanahan dalam Reforma Agraria
   Reforma agraria merupakan tugas pemerintah yang dilaksanakan oleh kementerian/lembaga (KL) terkait yang dikoordinasikan oleh Kementerian Koordinator Perekonomian. Secara kelembagaan,

penyelenggaraan reforma agraria dikordinasikan oleh Tim Reforma Agraria Nasional yang dipimpin oleh Menteri Koordinator Perekonomian. Dalam menjalankan tugas Tim Reforma Agraria Nasional dibentuk Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA), baik GTRA Pusat, Provinsi maupun GTRA Kabupaten/Kota.

Dalam konteks operasionalnya, Tim Reforma Agraria dibantu oleh GTRA, baik pusat maupun daerah. Secara teknis, GTRA masing-masing tingkatan dibentuk Tim Pelaksana Harian yang secara kelembagaan ditangani oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).

Secara kelembagaan, pihak-pihak yang terlibat dalam kerja kolaboratif penyelenggaraan RA terbagi menjadi 3 (tiga) kelompok, yakni institusi pertanahan, institusi non pertanahan dan masyarakat. Dalam konteks Kabupaten Sanggau, ketiga pihak memberikan kontribusi secara nyata terhadap proses-proses reforma agraria, meskipun dengan porsi dan tensi yang berbeda-beda.

a) Peran Institusi Pertanahan

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional merupakan salah satu institusi utama penyelenggara reforma agraria. Berdasarkan Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian tentang Tim Reforma Agraria, Menteri ATR/Kepala BPN bertindak sebagai Ketua Kelompok Kerja Legalisasi dan Redistribusi TORA, sedangkan dalam Gugus Tugas Reforma Agraria Pusat, Menteri ATR/ Kepala BPN bertindak sebagai Ketua GTRA Pusat.

Sebagai tindaklanjut atas tugas pokok yang diberikan, secara kelembagaan, Kementerian ATR/BPN menerbitkan Petunjuk Teknis Kegiatan Landreform 2019, yang terdiri dari: (1) Petunjuk Teknis Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T); (2) Petunjuk Teknis Redistribusi Tanah dan (3) Petunjuk Gugus Tugas Reforma Agraria. Di luar ketiga petunjuk teknis tersebut diterbitkan pula Petunjuk Teknis Pemberdayaan Hak Atas Tanah Masyarakat Dalam Skema Akses Mengikuti Aset (Pemberdayaan Masyarakat Pasca Legalisasi Aset) Tahun 2019.

Untuk kelembagaan RA pada tingkat provinsi maupun kabupaten/ kota, institusi pertanahan selalu menjadi aktor utama, sekaligus

aktor penggerak. Hal ini berarti bahwa GTRA Provinsi dan GTRA Kabupaten/Kota belum akan bergerak apabila Kepala Kanwil BPN dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai Ketua Pelaksana Harian GTRA belum secara aktif menjalanakan berbagai agenda reforma agraria.

Di wilayah penelitian, operasionalisasi pelaksanaan reforma agraria di Sanggau belum sepenuhnya bergantung pada kelembagaan RA yang sudah dibentuk. Apalagi GTRA yang dibentuk Bupati belum mendapatkan alokasi anggaran. Pelaksanaan RA di Kabupaten Sanggau dapat berjalan dengan baik karena sikap proaktif jajaran Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau, yang dipimpin oleh Kepala Kantor Pertanahan. Beberapa strategi yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dan jajarannya untuk menyelesaikan target tersebut antara lain:

1) Secara proaktif mencari data, peta dan SK Pelepasan Kawasan Hutan ke BPKH, utamanya terkait dengan pelepasan Kawasan ataupun peta indikatif TORA yang dihasilkan oleh BPKH;
2) Secara aktif menjalin kerjasama dengan stake holder terkait, utamanya Bupati dan perangkat daerahnya;
3) Mendorong segera dibentuknya GTRA Kabupaten Sanggau, yang telah ditetapkan dengan SK Bupati Nomor 119 Tahun 2018 tentang Gugus Tugas Reforma Agraria Kabupaten Sanggau pada tanggal 31 Maret 2018;
4) Mendorong pemberlakuan SKB 3 Menteri, yakni Menteri ATR/BPN, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Desa, Daerah Tertinggal dan Transmigrasi tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis. Untuk wilayah Provinsi Kalimantan Barat, termasuk dalam Kategori III, dimana biaya persiapan pembiayaan pendaftaran tanah sistematis ditetapkan sebesar Rp. 250.000,-. Dalam hal ini Kabupaten Sanggau juga menetapkan biaya sesuai dengan keputusan tersebut, yang diperkuat melalui Keputusan Bupati.

b) Peran Institusi non-Pertanahan

Secara umum institusi non pertanahan dapat dapat dibagi menjadi beberapa *stakeholder* seperti: (1) pemerintah pusat, yakni kementerian koordinator perekonomian dan kementerian lingkungan hidup dan

kehutanan; (2) pemerintah daerah, yakni pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten; (3) pemerintah desa; dan (4) *Non-Government Organization (NGO)*.

Institusi non pertanahan pada pemerintah pusat yang berperan dalam agenda reforma agraria adalah Kementerian Koordinator Perekonomian dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Dalam hal ini kementerian koordinator perekonomian telah berperan memberikan landasan hukum pembentukan kelembagaan reforma agraria melalui Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 73 Tahun 2017 tentang Tim Reforma Agraria. Dalam konteks reforma agraria pada kawasan hutan, yang lebih dikenal dengan Penyelesaian Penguasaan Tanah Kawasan Hutan pasca terbitnya Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang PPTKH, Kementerian Koordinator Perekonomian mengeluarkan Permenko No. 3/2018 tentang Pedoman Tim Inver PPTKH.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menjadi penanggungjawab dan pelaksana pada Kelompok Kerja Pelepasan Kawasan Hutan dan Perhutanan Sosial, yang dipimpin langsung oleh Menteri LHK. Secara garis besar Kementerian LHK mempunyai peran dalam penetapan Kawasan hutan yang akan dilepaskan ataupun berkenaan dengan TORA yang berasal dari Kawasan hutan serta kawasan hutan yang akan diberikan kepada masyarakat dalam skema perhutanan sosial. Dalam hal ini KLHK secara nasional telah mengeluarkan peta indikatif TORA dengan luas lebih dari 4 juta hektar yang terdiri dari 2 kelompok, yakni: (a) Skema Inver, yakni yang langsung dilepaskan dan menjadi objek TORA; dan (b) Skema Non-Inver, yang ditindaklanjuti melalui PPTKH.

Dalam konteks Kawasan hutan di Kalimantan Barat, pada awalnya luas kawasan hutan ditetapkan melalui Tata Guna Hutan Kesepakatan pada tahun 1982 dengan luasan 9.204.375 hektar (SK Menteri Kehutanan Nomor 757 Tahun 1982). Pada tahun 2000 diubah melalui SK Menteri Kehutanan Nomor 259 Tahun 2000, luas kawasan hutan di Kalimantan Barat menjadi 9.178.760 hektar. Pada tahun 2013 mengalami perubahan yang signifikan. Melalui SK Menteri Kehutanan Nomor 936 Tahun 2013, luas kawasan hutan turun menjadi 8.355.597 hektar. Kemudian pada kondisi terakhir, luas kawasan hutan di

Kalimantan Barat mencapai 8.389.600 hektar yang diatur melalui SK Menteri Kehutanan Nomor 733 Tahun 2014.

Berdasarkan temuan di lapangan, khususnya di wilayah Kabupaten Sanggau, secara fisik terdapat Kawasan hutan yang dilepaskan tidak memungkinkan untuk ditindaklanjuti dengan redistribusi tanah ke masyarakat, terutama Kawasan dengan kemiringan lereng yang curam dan kesuburan tanah yang dianggap rendah. Contoh Kawasan yang sudah dilepaskan, tetapi tidak bisa ditindaklanjuti adalah di Kawasan Entikong, dimana kemiringan lereng hingga mencapai 40%.

Institusi non pertanahan yang mempunyai peran penting dalam agenda reforma agraria adalah Bupati dan Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Secara normatif Bupati menjadi Ketua GTRA. Adapun OPD Kabupaten/Kota yang terlibat dalam GTRA adalah OPD yang membidangi: (a) tata ruang; (b) lingkungan hidup dan kehutanan; (c) desa, pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi; (d) pertanian; (e) kelautan dan perikanan; (f) pekerjaan umum dan perumahan rakyat; (g) koperasi, usaha kecil dan menengah; (h) pemberdayaan masyarakat; (i) perindustrian; (j) perdagangan; (k) Badan Usaha Milik Daerah; (l) keuangan; (m) energi sumber daya mineral; dan (n) perencanaan pembangunan daerah.

Peran Bupati Sanggau dalam pelaksanaan reforma agraria sangat besar, baik dalam penetapan kebijakan maupun dalam pelaksanaan kebijakan. Dalam penetapan kebijakan Bupati Sanggau telah memasukkan agenda RA di dalam RPJMD Tahun 2014 – 2019, menetapkan GTRA sebagai organisasi pelaksana reforma agraria, serta membentuk Panitia Pertimbangan Landreform (PPL).

Dalam pelaksanaan kebijakan, sebagai Ketua PPL Bupati Sanggau telah berperan dalam memimpin Sidang PPL yang membahas: (a) letak, status, luas, penggunaan, penguasaan, kesesuaian rencana tata ruang, dan kondisi tanah "*clean and clear*"; (b) objek dan subjek yang akan diusulkan untuk ditetapkan menjadi Objek dan Subjek Redistribusi; (c) calon subjek redistribusi; (d) pemberian pertimbangan dan rekomendasi dalam penetapan Objek dan Subjek Redistribusi; (e) penetapan besarnya ganti kerugian dan harga tanah apabila objek redistribusi berasal dari tanah kelebihan maksimum dan absentee sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Selain itu Bupati juga mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 5 Tahun 2018 tentang Standar Biaya Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap. Peraturan Bupati tersebut digunakan sebagai dasar bagi pemerintah desa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan persiapan pendaftaran tanah. Dalam hal ini, peraturan bupati ini juga digunakan dalam pensertipikatan tanah hasil redistrbusi, dimana besaran biaya tidak boleh melebihi Rp. 250.000. Peraturan bupati ini menunjukkan bahwa bupati memberikan dasar bagi pembiayaan yang ditanggung oleh masyarakat secara jelas, yang disebutnya sebagai bagian dari upaya partisipasi aktif masyarakat dalam kegiatan pendaftaran tanah.

Desa dan pemerintah desa adalah sebuah entitas yang mampu memandirikan diri dengan mengembangkan aset-asetnya sebagai sumber penghidupan. Dalam hal ini pemerintah desa mempunyai peran dalam hal fasilitasi dan pendampingan, baik dalam kegiatan perencanaan maupun sosialisasi, serta dalam kegiatan pelaksanaan pengukuran dan pengumpulan data yuridis.

Selain itu di Sanggau juga terdapat keterlibatan dan peran *NGO* dalam pelaksanaan reforma agrarian. Melalui wawancara dengan aktifis *NGO*, baik pada kesempatan Rembug Nasional Reforma Agraria pada tahun 2018 maupun pada saat kunjungan ke lapangan pada tahun 2019 (komunikasi pribadi dengan Ipur dan Cion 30 September 2019). Berdasarkan interview yang dilakukan, beberapa hal penting yang dapat dicatat antara lain: (a) Masih terdapat perbedaan persepsi antara Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial, sehingga NGO yang bergerak di bidang kehutanan dengan Perhutanan Sosial, tidak lagi mengkaitkan dengan Reforma Agraria; (b) Terdapat 5 NGO yang terlibat dalam Pokja Perhutanan Sosial Kabupaten Sanggau, yakni: Asosiasi Masyarakat Adat Nusantara (Aman), LPagar, Yayasan Perhutanan Sosial Bumi Katulistiwa (YPSBK), LPBBT dan Yayasan Pancur Kasih; (c) Pokja tersebut difasilitasi kantor sekretariat oleh Bupati di komplek kantor Bupati; (d) Terdapat 4 NGO yang terlibat sebagai bagian dari Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA); (d) Pemerintah Kabupaten Sanggau juga melibatkan kalangan akademisi sebagai konsultan ahli, yakni Dosen Kehutanan dan Dosen Fisipol pada Universitas Tanjung Pura Pontianak.

Secara operasional, sebagaimana NGO yang ada di Indonesia mereka berperan dalam menumbuhkan *critical mass* di dalam masyarakat dan melakukan berbagai pendampingan terkait agenda reforma agraria. Namun sayangnya hingga saat ini masing-masing NGO yang terlibat dalam RA dan PS di Kabupaten Sanggau belum memiliki satu dokumen yang berisi kesepahaman dan kesepakatan tentang agenda RAPS. Bahkan di antara aktifis NGO-pun belum ada pemahaman yang clear terkait dengan RAPS, dan ada kecenderungan aktivis yang bergerak di PS akan mengambil jarak dengan agenda RA, demikian pula sebaliknya. Dengan demikian, peran NGO dalam pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten Sanggau dapat dikatakan belum efektif.

D. Strategi Penataan Kelembagaan Pelaksanaan Reforma Agraria

Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016 – 2019 yang disusun oleh Kantor Staf Presiden *feasible* diorientasikan untuk menjadi rujukan dalam menjalankan agenda reforma agraria oleh para pemangku kepentingan. Terdapat 6 (enam) Program Prioritas yang diperlukan untuk menjalankan reforma agraria dimana keseluruhan program ini harus dilakukan secara simultan oleh pemangku kepentingan yang berhubungan dengan reforma agraria.

Enam program tersebut antara lain penguatan kerangka regulasi dan penyelesaian konflik agrarian, penataan dan pemilikan TORA, penataan penguasaan dan pemilikan TORA, kepastian hukum legalitas aset TORA, pemberdayaan masyarakat dalam penggunaan, pemanfaatan dan produksi atas TORA, pengalokasian sumberdaya hutan untuk dikelola rakyat, serta kelembagaan pelaksanaan RA di pusat dan daerah. Saat ini, pada dasarnya keenam program prioritas di atas sudah dilakukan, meskipun masih terdapat berbagai keterbatasan. Namun demikian, persoalan yang hingga kini masih menjadi persoalan adalah persoalan kelembagaan, utamanya kelembagaan reforma agraria di daerah.

Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) belum sepenuhnya terbentuk di wilayah Kalimantan Barat. GTRA kabupaten/kota yang sudah terbentuk baru 10 kabupaten dari sejumlah 14 kabupaten/kota se-Kalimantan Barat. Salah satu GTRA yang aktif dan produktif adalah GTRA Kabupaten

Sanggau. GTRA Kabupaten Sanggau terbentuk pada tanggal 31 Januari 2018. GTRA ini adalah GTRA pertama kali di Kalimantan Barat, bahkan sebelum terbentuknya GTRA Provinsi, yang baru dibentuk pada tanggal 6 Januari 2019.

Strategi penataan kelembagaan yang dapat diterapkan untuk mempercepat pelaksanaan reforma agraria di daerah antara lain: (1) Intervensi Kebijakan Pemerintah Daerah; (2) Berbagi Peran dalam Pelaksanaan RA; dan (3) Optimalisasi Gugus Tugas Reforma Agraria**.** Intervensi pemerintah Kabupaten Sanggau dalam pelaksanaan Reforma Agraria dilakukan oleh Bupati, baik secara formal maupun secara informal. RPJMD dimana Agenda Reforma Agraria dimasukkan dalam RPJMD Kabupaten Sanggau Tahun 2014 - 2019, khususnya pada Misi ke-3 yakni Pengembangan Ekonomi Kerakyatan. Selanjutnya dilakukan pembentukan Gugus Tugas Reforma Agraria melalui Keputusan Bupati Nomor 119 Tahun 2018 pada tanggal 31 Januari 2018. Selain itu dilakukan pembentukan Panitia Pertimbangan Landreform. Sebagai tindaklanjut dari pembentukan GTRA, maka agenda operasionalisasi landreform segera dijalankan. Berdasarkan Petunjuk Teknis Redistribusi Tanah Tahun 2019, salah satu kewenangan Bupati/Walikota adalah menetapkan SK Panitia Pertimbangan Landreform (PPL). Salah satu tugas PPL adalah memberikan pertimbangan objek dan subjek yang akan ditetapkan menjadi Objek dan Subjek Redistribusi berdasarkan hasil pengukuran dan pemetaan serta inventarisasi dan identifikasi objek dan subjek. Dalam hal ini Bupati Sanggau telah menetapkan Keputusan Bupati Nomor 139 Tahun 2019 tentang Pembentukan Panitia Pertimbangan Landreform Kabupaten Sanggau.

Memberlakukan Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri, yakni Menteri ATR/BPN, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Desa, Daerah Tertinggal dan Transmigrasi tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis. Untuk wilayah Provinsi Kalimantan Barat, termasuk dalam Kategori III, dimana biaya persiapan pembiayaan pendaftaran tanah sistematis ditetapkan sebesar Rp. 250.000. Dalam hal ini Bupati Sanggau juga menetapkan biaya sesuai dengan keputusan tersebut.

Selanjutnya untuk intervensi informal yang dilakukan antara lain: 1) Bupati secara pribadi dan kelembagaan selalu mensosialisasikan dan

mendorong agenda reforma agraria, karena masyarakat membutuhkan kepastian hak atas pada tanah-tanah yang sudah dikuasainya, utamanya untuk HGU yang dilepaskan dan Kawasan Hutan (area penggunaan lain – APL); 2) Agenda RA sudah dikembangkan Bersama, bahkan agenda reforma agraria diikuti dengan penyelesaian masalah yang terkait, seperti kependudukan dan SIM; 3) Mengembangkan strategi pembangunan yang terintegrasi dengan pembangunan desa, melalui Program Pembangunan Desa Fokus; 4) Saat ini masih terdapat 32 desa di Sanggau yang belum ada listriknya dan angka kemiskinan relatif rendah (4,26%). Dalam setiap kesempatan Bupati selalu menekankan bahwa salah satu strategi untuk mengatasi kemiskinan adalah melalui penguatan hak atas tanah. Penguatan hak atas tanah ini salah satunya dilakukan melalui agenda reforma agraria.

Di luar intervensi kebijakan yang dilakukan oleh Bupati dan Pemerintah Daerah sebagaimana di atas, intervensi yang dapat dikembangkan untuk percepatan pelaksanaan agenda reforma agraria antara lain: (1) mensinkronkan tanah-tanah objek reforma agraria ke dalam arahan pola ruang pada RTRW Kabupaten/Kota, agar sesuai dengan sifat dan status haknya; (2) meng-*enclave* kawasan hutan yang sudah dikuasai dan dikelola oleh masyarakat dan memenuhi syarat untuk dilakukan pelepasan dari kawasan hutan, menjadi kawasan yang memungkinkan diberikan hak atas tanah; (3) mengakomodasi objek-objek reforma agraria dan menjadi dasar dalam penyusunan dan/atau revisi RTRW; (4) mensinkronisasikan urusan penataan ruang daerah yang menjadi domain pemerintah daerah dengan urusan agraria-pertanahan yang menjadi urusan pemerintah; (5) memastikan paradigma *land management* yang mencakup aspek penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) menjadi basis dalam kebijakan penataan ruang, sehingga mampu mendukung agenda-agenda reforma agraria.

Secara normatif, kerja kolaboratif sudah digariskan dalam Perpres 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Namun demikian, operasionalisasi di lapangan masih terkesan setengah hati. Sebagai contoh, hingga saat ini belum seluruh wilayah provinsi dan kabupaten/kota terbentuk GTRA. Beberapa wilayah yang GTRA-nya sudah terbentukpun, belum didukung dengan penganggaran dan agenda kerja yang jelas. Beberapa hal yang

perlu diperhatikan dan didorong agar agenda reforma agraria dapat dijalankan secara bersama-sama antara lain:

1) Perlu adanya pengarusutamaan *(mainstreaming)* reforma agraria kepada seluruh stake holder yang berkepentingan dan bersinggungan dengan urusan reforma agraria;
2) Pemerintah, dalam hal ini presiden harus memberikan dukungan dalam pelaksanaan Perpres 86 Tahun 2018 melalui kementerian/ lembaga terkait;
3) Reforma agraria harus dijadikan salah satu agenda strategis pemerintah yang didukung dengan regulasi yang bersifat teknis operasional, pendanaan yang memadai dan mekanisme kerja yang jelas dan melibatkan seluruh stake hoder;
4) Gubernur selaku Ketua GTRA Provinsi dan Bupati/Walikota sebagai Ketua GTRA Kabupaten/Kota perlu menggerakkan OPD di bawahnya untuk bersama-sama menjadikan RA sebagai agenda bersama melalui penyusunan rencana kegiatan dan program (RKP) berikut pendanaannya sesuai dengan tugas dan fungsi yang diberikan sebagai bagian dari GTRA;
5) Kalangan akademisi perlu memberikan hasil kajian yang solutif dan kontributif untuk keberhasilan pelaksanaan reforma agraria;
6) Kalangan NGO secara aktif partisipatif dapat menjembatani kepentingan masyarakat calon penerima manfaat dengan GTRA dan pemerintah daerah sebagai pelaksana;
7) Pelaku bisnis, utamanya yang bergerak di sektor kehutanan dan perkebunan dapat secara proaktif dan sukarela memberikan sebagian tanah yang dikuasainya (20% dari Tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU).

E. Penutup dan Kesimpulan

1. Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten Sanggau adalah institusi pertanahan, institusi non pertanahan dan masyarakat;
2. Permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan reforma agraria adalah permasalah yuridis, permasalahan kelembagaan dan permasalahan sumberdaya manusia.

3. Untuk mempercepat pelaksanaan reforma agraria perlu dilakukan penataan kelembagaan melalui intervensi kebijakan oleh bupati, berbagi peran antar pemangku kebijakan yang terlibat dalam reforma agraria; dan optimalisasi peran Gugus Tugas Reforma Agraria.

F. Rekomendasi

1. Menindaklanjuti Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang RA dengan Peraturan Menteri yang mengatur tentang pembagian tugas bagi pemangku kepentingan yang terlibat dalam reforma agraria;
2. Perlu diterbitkannya Instruksi Presiden kepada pihak-pihak yang terkait untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan reforma agrarian.
3. Mensosialisasikan keberadaan GTRA berikut perannya secara lebih massif;
4. Memberikan alokasi anggaran untuk operasional GTRA dan pelaksanaan reforma agraria secara memadai.

Daftar Pustaka

Cox, M, Munro-Faure, P, Mathieu, P, Herrera, A, Palmer, D, Groppo, P 2003, *FAO in agrarian Reform,* The Land Tenure Service of The Rural Development Division, FAO, Rome.

Kantor Staf Presiden 2016, *Strategi nasional pelaksanaan reforma agraria tahun 2016 – 2019*, Kantor Staf Presiden, Jakarta.

Kompas 2017, 'Reforma agraria berjalan lambat', *SKH Kompas*, 9 Januari, Jakarta.

Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat 2013, *Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2013-2018,* Pontianak.

Salim, MN, Utami, W 2019, 'Mempercepat agenda reforma agraria: tantangan ke depan' dalam Luthfi, AN dan Utami, W (ed), *Kumpulan policy brief permasalahan dan kebijakan agraria, pertanahan dan tata ruang di Indonesia*, STPN Press, Yogyakarta.

Sutaryono dan Gumelar, DT 2018, *Hubungan negara dan masyarakat sipil dalam kebijakan reforma agraria dan penyelesaian permasalahan*

tanah dalam kawasan hutan di Kabupaten Sigi, Laporan Penelitian, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Wiradi, G 2009, *Seluk beluk masalah agraria, reforma agraria dan penelitian agraria,* STPN Press, Yogyakarta

Yunus, HS 2010, *Metode penelitian wilayah kontemporer*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Sumber Daya Alam

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tetang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2014 – 2019.

Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap.

IMPLEMENTASI PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA DI PROVINSI BENGKULU

Setiowati, Sri Kistiyah, Yendi Sufyandi

A. Pendahuluan

Nawacita memuat agenda reforma agraria dan perhutanan sosial sebagai salah satu agenda prioritas. Dalam pembangunan nasional reforma agraria menjadi dasar bagi kebijakan ekonomi nasional melalui upaya pemerataan pembangunan, pengurangan kesenjangan, penanggulangan kemiskinan, dan penciptaan lapangan pekerjaan di pedesaan. Kebijakan ini menjadi terobosan politik dan hukum dalam pusaran kebijakan nasional. Berbagai pihak mengapresiasi kebijakan ini terlebih masyarakat atau petani yang bertahun-tahun berkonflik dengan tanah. Kebijakan ini merupakan angin segar tetapi perjalanan pelaksanaan reforma agraria ternyata masih panjang.

Reforma agraria atau disebut juga pembaruan agraria adalah proses restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Hal ini karena ada tiga persoalan pokok dalam melaksanakan reforma agraria; pertama ketimpangan penguasaan tanah negara, kedua timbulnya konflik agraria yang dipicu tumpang tindihnya kebijakan distribusi lahan pada masa lalu, ketiga timbulnya krisis sosial dan ekologi di pedesaan.

Terkait tiga persoalan pokok tersebut, maka pemerintah merasa perlu untuk melakukan reforma agraria yang bertujuan: (1) mengurangi

kemiskinan, (2) menciptakan lapangan kerja, (3) memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi terutama tanah, (4) menata ulang ketimpangan penguasaan pemilikikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber-sumber agraria, (5) mengurangi konflik dan sengketa pertanahan dan keagrariaan, (6) memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, ketujuh meningkatkan ketahanan pangan dan energi masyarakat.

Kementerian ATR/BPN menancangkan empat program di bidang pertanahan dalam Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2016-2019. Keempat program tersebut bertujuan untuk tercapainya reforma agraria. Pertama, meningkatkan kepastian hukum hak atas tanah, hal ini penting sebagai legalisasi aset. Baru sekitar 45 persen tanah yang memiliki sertipikat dan ditargetkan sampai tahun 2019 dapat tercapai kepastian hukum di atas 23,21 juta hektar bidang tanah dengan menerbitkan 25 juta sertipikat dalam rangka legalisasi aset. Kedua, meningkatkan kepastian ketersediaan tanah bagi kepentingan umum, terutama untuk proyek-proyek infrastruktur. Mulai dari pembangkit listrik 35.000 MW, jalan tol sepanjang 7.338 km, 24 bandar udara, jalur kereta api sepanjang 3.258 km, 24 pelabuhan laut, 5 juta unit rumah untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), 12 Kawasan Ekonomi Khusus, 15 Kawasan Industri, 78 unit stasiun Bahan Bakar Gas (BBG), 2 kilang minyak, dan pembangunan 65 waduk. Ketiga, peningkatan pelayanan pertanahan dengan mengadakan program standarisasi terhadap juru ukur bersertipikat yang akan bekerja di bawah pengawasan BPN untuk mempercepat proses pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Keempat, program yang bertujuan untuk memperbaiki porsi kepemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Konsep Reforma Agraria yang diusung adalah dengan melakukan legalisasi aset dan redistribusi lahan atau disebut Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dan perhutanan sosial.

Program redistribusi aset yang dijalankan oleh pemerintah melalui Reforma Agraria merupakan langkah tepat dan strategis untuk menekan kesenjangan masyarakat. Kebijakan tersebut merupakan wujud keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan tujuan para pendiri bangsa. Arah kebijakan dan pembangunan harus diarahkan untuk

memfasilitasi dan melibatkan semua masyarakat, termasuk dalam hal kepemilikan aset. Keadilan terhadap kepemilikan aset dijunjung tinggi melalui program Reforma Agraria, yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019, serta Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Perpres tersebut mengatur penyelenggaraan reforma agraria yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah terhadap tanah objek Reforma Agraria (TORA) melalui perencanaan reforma agraria dan pelaksanaan reforma agraria.

Sesuai dengan RPJMN 2015-2019, target tanah objek Reforma Agraria mencapai 9 juta hektar yang terdiri dari legalisasi aset 4,5 juta hektar dan redistribusi aset 4,5 juta hektar. Tanah seluas 3,9 juta hektar lahan akan dilegalisasi melalui program kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap (PTSL) dan 0,6 juta hektar sisanya merupakan legalisasi lahan-lahan transmigrasi. Adapun untuk redistribusi aset meliputi tanah-tanah bekas Hak Guna Usaha (HGU) yang telah habis masa berlakunya, tanah terlantar seluas 0,4 juta hektar, tanah pelepasan kawasan hutan seluas 4,1 juta hektar, meskipun pada akhirnya baru dapat terealisasi 785 hektar.

Redistribusi aset atau Reforma Agraria dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, wilayah, serta sumber daya alam. Reforma Agraria bukan hanya sekadar bagi-bagi tanah, tapi juga dilengkapi dengan peningkatan akses lainnya seperti keuangan dan infrastruktur, karena aset tersebut didistribusikan untuk menjadi aset produktif yang dikelola oleh rakyat, agar dapat menjadi aset yang produktif pada masyarakat. Pemerintah juga memberikan program pemberdayaan ekonomi lain seperti bantuan sarana produksi, modal usaha, pemasaran, dan keterampilan, termasuk di dalamnya kredit usaha rakyat dengan suku bunga hanya 7%, jauh di bawah standar industri. Redistribusi aset memberikan dampak yang nyata terhadap kemiskinan, utamanya di perdesaan. Hal ini diperkuat dari hasil simulasi Komite Ekonomi dan Industri Nasional (KEIN) dengan menggunakan data Susenas Maret 2017, yang menyebutkan redistribusi aset mampu menurunkan koefisien gini, utamanya koefisien gini di perdesaan dari 0,320 menjadi 0,316. Oleh karenanya redistribusi aset diharapkan mampu mengurangi masalah ketimpangan, ketidaksetaraan,

serta mendongkrak proses pembangunan berkelanjutan untuk menciptakan pembangunan berkeadilan.

Program redistribusi aset atau reforma agraria jika dilihat dari data baik dari laporan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN nampak keberhasilannya, meskipun belum secara nyata karena capaian hasil reforma agraria yang dijalankan pemerintah masih tidak sesuai dengan jumlah yang ditargetkan. Masih terdapat beberapa masalah terutama untuk tanah-tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) Siti Nurbaya menyatakan pada 2014 dan sebelumnya jumlah hutan yang dialokasikan untuk rakyat berjumlah 1,35 persen. Tahun 2014, setelah Presiden Joko Widodo (Jokowi) menjabat, jumlah itu meningkat hingga 14 persen, dan jika diakumulasikan saat ini untuk hutan sosial sudah hampir 2,6 juta hektar. Hal ini merupakan upaya percepatan legalisasi obyek agraria di kawasan hutan, yang mana pemerintah telah menerbitkan payung hukum yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesain Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan (PPTKH). Akan tetapi permasalahannya adalah karena tidak ada koordinasi antara LHK dengan penguasa hutan, sehingga tanah-tanah yang telah diproses pelepasannya oleh Kementrian ATR/BPN tidak dapat diberikan pada masyarakat. Inilah salah satu alasan bahwa program redistribusi tanah terhambat karena tidak adanya koordinasi antar lembaga.

Redistribusi tanah negara dalam rangka reforma agraria sangat mendesak dalam rangka aktualisasi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dimana pemanfaatan tanah adalah sepenuhnya dipergunakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Sebenarnya redistribusi tanah adalah persoalan klasik yang tidak ada ujung penyelesaiannya. Beberapa tanah eks HGU perusahaan, terutama perusahaan perkebunan yang tidak diperpanjang masa HGU-nya menjadi titik awal konflik pertanahan di berbagai wilayah Indonesia, tidak sedikit pula mengakibatkan jatuhnya korban jiwa. Banyak faktor yang menjadi hambatan suksesnya redistribusi tanah dari masa ke masa, terutama persoalah regulasi yang panjang dan sikap yang kurang baik dari pemangku kewenangan dan pemilik modal yang

secara sistematis masif memonopoli hak-hak tanah.

Meskipun Pemerintah telah menjalankan program reforma agraria di Indonesia, nyatanya hingga kini masih ditemukan permasalahan konflik lahan seperti yang terjadi di Provinsi Bengkulu. Masih ada beberapa lahan milik petani di Bengkulu yang berkonflik dengan berbagai perusahaan perkebunan dan pertambangan. Kegiatan pelaksanaan redistribusi tanah obyek landreform di daerah Bengkulu juga mengalami hambatan antara lain masih rendahnya pemahaman masyarakat (petani dan penggarap) tentang kegunaan serta tujuan sertipikat sebagai alat bukti hak atas tanah. Selain ada juga masyarakat yang memenuhi syarat dan mengaku sebagai wirausaha akan tetapi tidak berdomisili di wilayah tersebut dan terbukti tidak memiliki KTP setempat, yang mengakibatkan pelaksanaan redistribusi terhambat.

Program reforma agraria yang dicanangkan oleh Pemerintah belum terbukti ampuh menyelesaikan konflik yang terjadi saat ini. Belum berhasilnya program reforma agraria yang selalu dicanangkan oleh Pemerintah terlihat dari berbagai fakta yang masih ditemukan di lapangan mulai dari penyerobotan lahan hingga status lahan masuk kedalam wilayah hutan produksi terbatas (HPT). Beberapa lahan masih terjadi konflik antara lain yang terjadi di Desa Tanjung Aur Kecamatan Maje Kabupaten Kaur, seluas 2.405,95 hektar lahan perkebunan milik warga yang masuk ke kawasan HPT Bukit Kumbang dan 1.587,79 hektar yang masuk kawasan hutan Areal Penggunaan Lain (APL) milik TNI AL (Bengkulu Ekspress, 25 September 2018), padahal lahan-lahan tersebut secara historis telah dikelola oleh masyarakat sejak 1943. Akan tetapi pemerintah tutup mata dan malah menetapkan wilayah tersebut sebagai HPT pada 2012, padahal masyarakat menggantungkan hidupnya dari lahan tersebut untuk berkebun dan bercocok tanam. Konflik lahan seperti ini kerap terjadi, meskipun dengan domain yang berbeda akan tetapi masalahnya tetap sama seperti yang terjadi sejak 2009 lalu antara masyarakat dengan PTPN VII di Desa Pringbaru Kecamatan Seluma, yang hingga kini belum ada kejelasan, padahal itu jelas-jelas tanah milik warga. Adapula konflik lahan yang juga terjadi di Seluma yaitu antara masyarakat dan Hak Guna Usaha (HGU) milik PT Sandabi Indah Lestari (SIL) yang menguasai tanah milik masyarakat seluas 1.476 hektar.

Sampai saat ini sejak maret 2018 lalu, belum ada sama sekali itikad baik dari Pemerintah untuk memperjuangkan lahan milik masyarakat yang telah dijadikan HGU ke PT SIL, padahal masyarakat hanya meminta pengakuan bahwa tanah tersebut milik mereka. Pemerintah tidak mau membantu dan menganggap masalah urusan agraria adalah urusan pemerintah pusat, bukan pemerintah daerah, padahal secara *de facto* lahan-lahan tersebut adalah milik masyarakat, akan tetapi secara *de jure* tanah tersebut dikuasai oleh pemerintah daerah yang diserahkan kepada perusahaan dengan mekanisme HGU. Inilah masalah yang terjadi di Bengkulu, hanya sibuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi tetapi mengabaikan hak asasi manusia, padahal konstitusi tertinggi di Indonesia bercita-cita menyejahterakan masyarakatnya dan menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, namun di banyak tempat pemerintah mengabaikan hal tersebut. Demikian pula permasalahan yang disampaikan dari hasil peneltian Ramadhani dan Salim (2017) di Kabupaten Rejang Lebong, menunjukkan PT Bumi Mitra Sentosa (BMS) yang memperoleh Hak Guna Usaha seluas 6.925 Ha. dan proses perolehan tanah HGU-nya lewat pembebasan lahan masyarakat. Kenyataannya PT Bumi Mitra Sentosa (BMS) hanya mampu membebaskan tanah masyarakat 2.046 hektar sehingga menimbulkan ketidakpastian hak atas tanah masyarakat. Kondisi tersebut kemudian mengakibatkan terjadinya tumpang tindih pemilikan dan penguasaan tanah pada areal HGU PT Bumi Mitra Sentosa (BMS) yang berakhir dengan reklaiming dan pembatalan hak atas tanah. Perspektif legal formal dan deskriptif analitis kajian tersebut menjelaskan beberapa hal terkait kendala kedudukan hak dan status bagi petani penggarap.

Berbagai permasalahan mengenai reforma agraria secara umum terjadi akibat program redistribusi tanah yang berasal dari eks kawasan hutan, eks tanah ulayat dan eks HGU tidak terkoordinir dari masing-masing penguasa tanah-tanah tersebut. Sedangkan bagi masyarakat tanah-tanah tersebut sangat berarti untuk mempertahankan kehidupannya yang pada umumnya mereka adalah buruh tani, petani gurem ataupun penduduk miskin.

Oleh karena itu pendapatan menjadi salah satu kunci pembentuk kesejahteraan masyarakat. Salah satu cara yang bisa dilakukan dalam

meningkatkan pendapatan masyarakat adalah melalui pelaksanaan program strategis pertanahan khususnya dalam bingkai reforma agraria. Pelaksanaan kegiatan Reforma Agraria bermuara pada distribusi dan legalisasi aset melalui sertipikasi tanah beserta diperolehnya akses guna mengoptimalkan sumber daya tanah yang sudah dimiliki. Program legalisasi aset yang dibiayai oleh negara memiliki jenis yang beragam diantaranya sertipikasi PRONA, UKM, Nelayan, Pertanian, Transmigrasi dan program kerjasama dengan Menpera (Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat) termasuk redistribusi tanah yang didalamnya ada unsur penegasan hak.

Penelitian ini mencoba menguraikan secara ringkas mengenai kegiatan program reforma agraria *(Asset Reform dan Access Reform)* dengan melihat faktor-faktor yang mempengaruhi kegiatan tersebut. Selain itu juga ingin mengetahui siapa saja penanggungjawabnya maupun pihak-pihak yang terkait di dalamnya dan bagaimana pola kegiatannya. Program reforma agraria ini merupakan instrumen dengan fungsi untuk mencapai sasaran yang ditetapkan oleh kementerian ATR/BPN. Diharapkan kenaikan pendapatan yang muncul sebagai akibat dari adanya kegiatan pertanahan seperti distribusi tanah, sertipikasi hingga pemberdayaan yang menggandeng lembaga kredit mampu mengukur sejauh mana persentase peningkatan pendapatan masyarakat penerima program tersebut.

Program redistribusi tanah yang digulirkan pemerintah harus segera diwujudkan, karena diyakini bisa mengurangi kemiskinan dan menghapus kesenjangan. Pemerintah diminta untuk membicarakan program ini secara terbuka dengan sejumlah kalangan, terutama DPR, agar lahan yang didistribusikan tepat sasaran.

Pelaksanaan reformasi agraria melalui pendistribusian tanah obyek landreform kepada masyarakat harus benar-benar jelas langkahnya agar bisa tepat sasaran untuk meningkatkan perekonomian nasional serta kesejahteraan rakyat.

Akan tetapi permasalahannya adalah bagaimana pendistribusiannya serta kejelasan hak-hak yang harus diberikan ke masyarakat. Apakah hak milik atau kolektif? Karena pemberian hak milik dalam banyak

kasus, tidak bermanfaat, karena kemudian tanahnya oleh masyarakat langsung dijual lagi, maka masyarakatnya miskin lagi, untuk itulah maka diperlukan pendampingan. Akan tetapi siapakah sebetulnya yang berkompeten dalam pendampingan terhadap masyarakat penerima program reforma agraria? Pemerintah Daerah, Dinas Pertanian, Dinas Perindustrian, Dinas Pedagangan atau Perbankan? Karena program Reforma Agraria bukan sekedar bagi-bagi tanah, tetapi juga dilengkapi dengan akses lainnya seperti keuangan dan infrastuktur. Strategi ini diharapkan mampu mengurangi masalah ketimpangan, ketidaksetaraan serta mendongkrak proses pembangunan berkelanjutan.

Berdasarkan masalah tersebut maka kajian ini ingin melihat lebih jauh bagaimana redistribusi tanah yang telah diberikan pada masyarakat dapat meningkatkan kehidupannya serta meningkatkan ekonominya? Bagaimana selanjutnya pemanfaatan tanah yang diberikan tersebut dikelola masyarakat? Kemudian apakah ada pendampingan baik dari Pemerintah Daerah atau Dinas-dinas terkait dalam pendampingan pengelolaan tanah tersebut?

B. Landreform atau Reforma Agraria

Secara etimologis, kata agraria berasal dari kata bahasa Latin *ager* dan dari bahasa Inggris *acre* yang artinya sebidang tanah (Wiradi 2009). Kata bahasa Latin *aggrarius* meliputi arti yang ada hubungannya dengan tanah, pembagian atas tanah terutama tanah umum, bersifat perdesaan. Kata *reform* merujuk pada perombakan, mengubah dan menyusun/ membentuk kembali sesuatu menuju perbaikan, dengan demikian reforma agraria dapat diartikan secara sederhana sebagai penataan kembali struktur pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah/ wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyakap, buruh tani (Rolaswati, tt. dalam Mungkasa 2014, 3). Sementara pengertian reforma agraria yang lebih lengkap (Tuma 1965) adalah suatu upaya sistematik, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat 'baru' yang demokratis dan berkeadilan; yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam

lainnya, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya (Bachriadi 2007).

Istilah landreform pertama kali dicetuskan oleh Lenin dan banyak digunakan di negara komunis atau blok timur pada saat itu dengan adagium "*land to the tiller*" untuk memikat hati rakyat dan petani yang menderita karena tekanan tuan tanah, untuk kepentingan politis (Sumaya 2003). Tentu saja pemahaman ini berbeda dengan yang dipergunakan di Indonesia. Pengertian landreform dalam UUPA dan UU Nomor 56 Prp Tahun 1960 merupakan pengertian dalam arti luas sesuai pengertian FAO (*Food and Agriculture Organization*) yaitu meliputi program tindakan yang saling berhubungan yang bertujuan untuk menghilangkan penghalang di bidang ekonomi, sosial yang timbul dari kekurangan yang terdapat dalam struktur pertanahan (Hermawan 2003). Sementara dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, dijelaskan bahwa landreform bertujuan mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut diharapkan akan dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata. Siregar (2008) menjelaskan landreform sebagai usaha sistematis untuk memperbaiki hubungan antara manusia dengan tanah yang dirasakan belum harmonis dan belum mencerminkan keadilan sosial. Usaha perbaikan yang dilakukan melalui penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menjadi tatanan keagrariaan baru yang dapat menjamin keadilan, harmoni sosial, produktivitas, dan keberlanjutan berdasarkan prinsip bahwa "tanah pertanian harus dikerjakan dan diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri" (Utami 2013). Pelaksanaan landreform bertujuan memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat melalui pembagian yang lebih adil atas sumber penghidupan petani berupa tanah (Utami 2013). Prinsip utama yang harus dipegang adalah "tanah" untuk mereka yang benar-benar mengerjakan (penggarap) dan tidak dijadikan komoditi komersial, yaitu tidak boleh dijadikan barang dagangan (jual-beli yang semata-mata untuk mencari keuntungan). Namun kemudian disadari bahwa dalam banyak kejadian, petani yang telah memperoleh tanah dari kegiatan

landreform kemudian melepaskan kembali tanahnya karena petani tidak memiliki akses kepada kegiatan ekonomi, sumber keuangan, manajemen usaha, dan teknologi pertanian. Akibatnya keberadaan tanah tidak membantu petani meningkatkan kesejahteraannya. Kondisi ini kemudian mendorong dilaksanakannya konsep reforma agraria, yaitu landreform dalam pengertian redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah (reforma aset) yang didukung oleh program penunjang seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran, dan sebagainya (reforma akses). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa reforma agraria terdiri dari 2 (dua) pilar yaitu reforma aset dan reforma akses. Tuma (1965) sebagaimana dikutip Bachriadi menyimpulkan bahwa "landreform" dalam pengertian luas akhirnya dapat disamakan dengan reforma agraria, yakni suatu upaya untuk mengubah struktur agraria demi terciptanya tujuan sebagaimana disebutkan di atas. Jadi reforma agraria dapat diartikan sebagai landreform plus (Bachriadi 2007).

Istilah landreform pertama kali dicetuskan oleh Lenin dan banyak digunakan dinegara komunis atau blok timur pada saat itu dengan adagium "land to the tiller" untuk memikat hati rakyat dan petani yang menderita karena tekanan tuan tanah, untuk kepentingan politis (Sumaya 2003). Tentu saja pemahaman ini berbeda dengan yang dipergunakan di Indonesia. Pengertian landreform dalam UUPA dan UU Nomor 56 Prp Tahun 1960 merupakan pengertian dalam arti luas sesuai pengertian FAO (Food and Agriculture Organization) yaitu meliputi program tindakan yang saling berhubungan yang bertujuan untuk menghilangkan penghalang di bidang ekonomi, sosial yang timbul dari kekurangan yang terdapat dalam struktur pertanahan (Hermawan 2003). Sementara dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, dijelaskan bahwa landreform bertujuan mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut diharapkan akan dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata. Siregar (2008) menjelaskan landreform sebagai usaha sistematis untuk memperbaiki hubungan antara manusia dengan tanah yang dirasakan belum harmonis dan belum mencerminkan keadilan sosial. Usaha perbaikan yang dilakukan melalui penataan

kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menjadi tatanan keagrarian baru yang dapat menjamin keadilan, harmoni sosial, produktivitas, dan keberlanjutan, berdasarkan prinsip bahwa "tanah pertanian harus dikerjakan dan diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri" (Utami 2013). Pelaksanaan landreform dengan demikian bertujuan memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat melalui pembagian yang lebih adil atas sumber penghidupan petani berupa tanah (Utami 2013). Namun kemudian disadari bahwa dalam banyak kejadian, petani yang telah memperoleh tanah dari kegiatan landreform kemudian melepaskan kembali tanahnya karena petani tidak memiliki akses kepada kegiatan ekonomi, sumber keuangan, manajemen usaha, dan teknologi pertanian. Akibatnya keberadaan tanah tidak membantu petani meningkatkan kesejahteraannya. Kondisi ini kemudian mendorong dilaksanakannya konsep reforma agraria, yaitu landreform dalam pengertian redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah (reforma aset) yang didukung oleh program penunjang seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran, dan sebagainya (reforma akses). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa reforma agraria terdiri dari 2 (dua) pilar yaitu reforma aset dan reforma akses. Tuma (1965) menyimpulkan bahwa "landreform"dalam pengertian luas akhirnya dapat disamakan dengan reforma agraria, yakni suatu upaya untuk mengubah struktur agraria demi terciptanya tujuan sebagaimana disebutkan di atas. Jadi reform aagraria dapat diartikan sebagai landreform plus (Bachriadi 2007)

Alasan mendasar reforma agraria dibutuhkan, terutama ketika corak dan sistem masyarakat masih agraris (Carebesth dan Bahari 2012), adalah keadilan dan penghapusan segala bentuk penghisapan. Pembangunan bagaimanapun juga harus dilandasi rasa keadilan dan pemerataan. Reforma agraria yang salah satu aspeknya adalah landreform merupakan upaya untuk menciptakan pemerataan sosial-ekonomi di berbagai lapisan masyarakat di pedesaan. Fenomena ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah yang semakin meningkat dan berpengaruh pada meningkatnya kemiskinan dan pengangguran di pedesaan, pada dasarnya tidak terlepas dari kebijakan pertanahan yang hanya fokus pada peningkatan produktivitas yang berujung pertumbuhan ekonomi.

Sementara penataan aset produksi malah terabaikan, yang berakibat masyarakat marjinal semakin terabaikan dan kehilangan akses terhadap tanah. Kondisi ini yang menimbulkan konflik agraria baik berupa perselisihan tanah di tingkat rumah tangga petani, meningkatnya penguasaan tanah skala besar, konversi penggunaan tanah yang tidak terencana, tata ruang yang tidak konsisten dan tumpang tindih. Hal ini tidak hanya berdampak pada masyarakat secara langsung tetapi juga pada program pemerintah seperti ketahanan pangan, perumahan rakyat, dan lingkungan hidup (Shohibudin & Salim 2012). Menjadi suatu keniscayaan kemudian untuk melaksanakan reforma agraria sebagai upaya mengatasi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah sebagai sumber utama permasalahan, yang pada akhirnya bermuara pada pengurangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat seutuhnya.

Reforma agraria merupakan arahan kebijakan, legislasi, dan program pemerintah sebagai suatu kegiatan yang terkoodinasi dan sistematis untuk: (a) meredistribusikan kepemilikan tanah, mengakui klaim-klaim, dan hak-hak atas tanah; (b) memberikan akses pemanfatan tanah, sumberdaya alam dan wilayah; dan (c) menciptakan kekuatan produktif baru secara kolektif di desa dan kawasan pedesaan. Ketiga hal tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan status, kekuasaan, dan pendapatan absolut maupun relatif dari masyarakat miskin, sehingga terjadi perubahan kondisi masyarakat miskin atas penguasaan tanah/lahan sebelum dan setelah adanya kebijakan, legislasi dan program tersebut (inspirasi pengertian land reform oleh Michael Lipton 2009).

Reforma agraria akan menahan laju konsentrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan lahan di pedesaan melalui pemberian kepastian hak kepemilikan dan akses atas lahan secara kolektif untuk masyarakat miskin di pedesaan. Selain itu, reforma agraria menjadi momentum membangkitkan partisipasi masyarakat dan memberdayakan pemerintah desa untuk menata penguasaan, pemilikan, penatagunaan, dan memanfaatkan lahan dan hutan. Kondisi yang diharapkan setelah pelaksanaan reforma agraria adalah status kesejahteraan masyarakat meningkat, dan hal ini ditandai dengan berkurangnya jumlah rumah tangga miskin, ekosistem membaik, dan produktivitas lahan secara bersama dan per kapita meningkat.

C. Dasar Hukum Reforma Agraria

Secara ideologis, reforma agrarian ini disiapkan dan dijalankan sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 bahwa perekonomian negara disusun dan ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan mengembangkan bentuk-bentuk ekonomi kerakyatan. Secara khusus, strategi nasional ini juga menjalankan amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" yang menjadi landasan konstitusional bagi pelaksanaan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, hutan dan kekayaan alam.

Penafsiran mengenai konsep penguasaan negara terhadap Pasal 33 UUD 1945 telah ditetapkan secara otoritatif oleh Mahkamah Konstitusi dengan memberikan wewenang kepada pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum yang ditujukan untuk memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Konsepsi penguasaan negara itu diwujudkan dalam lima bentuk kewenangan, yaitu pembuatan kebijakan (*beleid)*, melakukan tindakan-tindakan pengurusan (bestuursdaad), menyelenggarakan pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sementara itu pada kenyataannya, pemberian izin-izin pemanfaatan kekayaan alam kepada badan-badan usaha tersebut mengakibatkan tiga masalah utama, yakni ketimpangan penguasaan lahan, konflik-konflik agraria dan pengelolaan sumber daya alam, serta kerusakan lingkungan. Strategi Nasional Reforma Agraria (Stranas PRA) ini merujuk pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX Tahun 2001 (TAP MPR RI Nomor IX/MPRRI/2001) tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sebagai konsensus nasional di awal era reformasi untuk mengatasi tiga masalah utama tersebut. Ketiganya diatasi secara terpisah dengan merujuk pada kebijakan-kebijakan pembaruan agraria dan kebijakan-kebijakan pengelolaan sumber daya alam.

TAP MPR ini menunjukkan pengertian, prinsip, dan arah kebijakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam yang dimandatkan

untuk dijalankan oleh Presiden RI dan DPR RI. Secara khusus, TAP MPR ini menekankan pentingnya penyelesaian pertentangan dan tumpang-tindih pengaturan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) merupakan rujukan pokok bagi kebijakan dan pelaksanaan reforma agraria. UUPA 1960 telah meletakkan dasar-dasar pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, terutama dengan maksud mengutamakan golongan ekonomi lemah yang hidupnya tergantung pada tanah, terutama para petani penggarap. Sementara itu, yang secara nyata terjadi adalah sektoralisme perundang-undangan, misalnya dengan pengaturan mengenai kawasan hutan negara, dan pengelolaan sumber daya hutan yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Wacana mengenai posisi rakyat dalam memanfaaatkan kawasan hutan dan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan pembangunan kehutanan telah membentuk momentum bagi kebijakan "hutan untuk rakyat" (*forest for people*) dan pada gilirannya semakin menguatkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) mengakselerasikan program perhutanan sosial berupa pemberian izin pemanfaatan kawasan hutan negara untuk kelompok masyarakat dan desa. Dengan adanya putusan MK 45/PUU-IX/2011 yang berkenaan dengan aturan mengenai tata cara penetapan kawasan hutan negara, dan Putusan MK 35/PUU-X/2012 mengenai pengakuan kepemilikan wilayah adat, maka status kepemilikan masyarakat atas atas wilayah adatnya harus dipulihkan. Selain itu, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberi panduan penting pula yang melandasi kerangka kerja Strategi Nasional Reforma Agraria ini.

Agenda reforma agraria dimuat dalam dokumen Jalan Perubahan Menuju Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian, "Visi, Misi, dan Program Aksi Joko Widodo–M. Jusuf Kalla" yang diserahkan oleh Calon Presiden dan Wakil Presiden Jokowi-JK kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dokumen ini memuat sembilan agenda utama yang dinamakan Nawacita. Dengan terpilihnya Jokowi-JK sebagai Presiden dan Wakil Presiden (2014-2019), dokumen itu meningkat statusnya

sebagai Janji Politik dan sekaligus amanat rakyat kepada Presiden dan Wakil Presiden terpilih untuk melaksanakannya.

Nawacita yang secara esensial diterjemahkan dari semangat dan ajaran Trisakti, yakni: berdaulat secara politik, mandiri di bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam budaya, melandasi jiwa dan pelaksanaan reforma agraria. Pelaksanaan reforma agraria menjadi landasan yang kokoh bagi pembangunan ekonomi semesta dan nasional Indonesia yang mengarah pada kemandirian ekonomi negara. Secara ideologi dan metodologi, Nawacita dijadikan rujukan pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019 dan diturunkan menjadi program yang dijalankan oleh kementerian dan lembaga pemerintah pusat melalui Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

D. Pemberian Hak Atas Tanah Melalui Reforma Agraria

Reforma agraria merupakan suatu kebijakan, legislasi, dan program pemerintah yang diniatkan dan dijalankan sebagai suatu operasi yang terkoordinasi dan sistematis untuk: (a) meredistribusikan kepemilikan tanah, mengakui klaim-klaim, dan hak-hak atas tanah; (b) memberikan akses pemanfaatan tanah, sumber daya alam, dan wilayah; dan (c) menciptakan kekuatan produktif baru secara kolektif di desa dan kawasan pedesaan. Ketiga hal tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan status, kekuasaan, dan pendapatan absolut maupun relatif dari masyarakat miskin, sehingga terjadi perubahan kondisi masyarakat miskin atas penguasaan tanah sebelum dan setelah adanya kebijakan, legislasi, dan program tersebut (Rachman 2019).

Reforma agraria memberikan peluang kepada masyarakat miskin, khususnya petani, dan buruh tani untuk keluar dari kemiskinan. Reforma agraria memberikan kepastian kepada masyarakat miskin untuk memiliki hak atas tanah dan akses atas lahan hutan secara bersama (kolektif), melakukan pemulihan layanan alam melalui penatagunaan tanah secara berkelanjutan untuk perbaikan ekosistem, dan meningkatkan produktivitas melalui pengusahaan tanah bersama melalui badan-badan usaha bersama termasuk Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), termasuk di dalamnya Badan Usaha Milik Desa Adat, dan Badan Usaha Milik Antar Desa (BUMaDes).

Reforma agraria akan menahan laju konsentrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan lahan di pedesaan melalui pemberian kepastian hak kepemilikan dan akses atas lahan secara kolektif untuk masyarakat miskin di pedesaan. Rencana Pembangunan Jangka Menengah tahun 2015-2019 telah menyebutkan 9 (sembilan) juta hektar tanah negara yang digolongkan sebagai Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) untuk diredistribusikan kepada kelompok masyarakat miskin pedesaan

Tujuan utama atau ultimate goal pembangunan di bidang pertanahan pada dasarnya adalah: "Mengelola tanah seoptimal mungkin untuk mewujudkan tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat". Sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan utama tersebut, Badan Pertanahan Nasional menyusun 11 (sebelas) agenda pertanahan salah satu agendanya adalah memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah.

Penguatan hak atas tanah bagi petani penggarap dapat dilakukan melalui beberapa kebijakan, diantaranya adalah:

a. Pemberian hak atas tanah melalui redistribusi tanah.
b. Pemberian Surat Izin Menggarap Tanah Negara (SIM-TN)

Penguatan hak atas tanah bagi petani penggarap sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 13 ayat (4) UUPA yang bertujuan memberikan jaminan kepastian perolehan tanah garapan dan jaminan sosial bagi buruh tani. Pemanfaatan dan penguasaan tanah tanpa alas hak atau biasa disebut dengan penyerobotan tanah oleh masyarakat khususnya petani penggarap. Penguasaan tanah tersebut terjadi pada tanah-tanah perkebunan terlantar yang dilekati Hak Guna Usaha telah berlangsung lama bahkan sampai ketika tanah tersebut telah menjadi tanah Negara karena sudah dicabut hak guna usahanya. Sebagaimana yang terjadi di Kabupaten Rejang Lebong, petani penggarap memanfaatkan tanah bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa.

Pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten Rejang Lebong yang merupakan proses pemberian legalitas hukum kepada masyarakat petani terhadap tanah pertanian bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa pada awalnya menemui kendala/hambatan. Hambatan tersebut berkaitan dengan kelembagaan yang bertanggungjawab serta mengatur mengenai pengelolaan hak atas tanah terhadap tanah bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi

Megah Sentosa. Hal ini karena pengelolaan tanah negara merupakan salah satu tugas pemerintah di bidang pertanahan yang merupakan penjabaran dari kewenangan Hak Menguasai Negara. Pasal 2 Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, yang menyatakan bahwa tugas Badan Pertanahan Nasional adalah tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral, maka berdasarkan Pasal 2 Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tersebut tampak bahwa pengelolaan tanah negara merupakan tanggung jawab dari Badan Pertanahan Nasional.

Pada kenyataanya, berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Nomor: 286/2002 tanggal 6 Juni 2002 Tentang Pengaturan Penguasaan dan Penggunaan tanah bekas Hak Guna Usaha terletak di Kabupaten Rejang Lebong Provinsi Bengkulu, pada diktum ketiga menyatakan bahwa: "Pengaturan penguasaan dan penggunaan tanah dimaksud dalam diktum pertama dan kedua keputusan ini pelaksanaanya diserahkan kepada Bupati Rejang Lebong". Menurut Bupati Kabupaten Rejang Lebong melalui Kepala Bagian Pemerintahan, tanah bekas Hak Guna Usaha tersebut merupakan aset Pemerintah daerah sehingga bupati berhak menentukan kebijakan dalam pengelolaan tanah negara bekas Hak Guna Usaha tersebut, baik itu untuk kepentingan pemerintah daerah maupun bagi petani penggarap.

Di sisi lain, pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Rejang Lebong beranggapan bahwa tanah negara bekas HGU PT. Bumi Megah Sentosa tidak dapat serta merta menjadi aset pemerintah daerah kabupaten Rejang Lebong. Hal ini dikarenakan ada beberapa syarat agar tanah dapat menjadi aset pemerintah daerah, yaitu (1) harus ada pelepasan hak; (2) pembelian tanah tersebut harus menggunakan biaya yang berasal dari APBD; (3) tanah tersebut harus didaftaran sebagai aset dan (4) tanah tersebut harus disertipikatkan. Perbedaan persepsi antara Bupati Kabupaten Rejang Lebong dengan Kantor Kemanterian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rejang Lebong mengenai pengertian dan kewenangan pengelolaan tanah negara bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa ini menjadi penghambat dalam upaya pihak Kantor Kemanterian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rejang Lebong dalam memberikan penguatan hak bagi petani penggarap.

Kondisi di lapangan juga terjadi akuisisi oleh masyarakat karena mereka merasa tidak pernah mendapat ganti rugi dari pihak PT. Bumi Megah Sentosa sehingga masyarakat mengklaim bahwa tanah tersebut masih milik mereka. Hal ini juga didukung fakta bahwa sejak diberikan Hak Guna Usaha, PT. Bumi Megah Sentosa hanya mampu memanfaatkan tanah tersebut hanya sampai tahun 1994, selebihnya tanah tersebut tidak dimanfaatkan dan dipergunakan sebagaimana mestinya sehingga dikategorikan sebagai tanah perkebunan terlantar oleh Dinas Perkebunan Provinsi Bengkulu.

Sedangkan dari segi kelembagaan pelaksanaan Reforma Agraria ternyata juga belum maksimal apa yang menjadi tugas dan fungsi dari Gugus Tugas Reforma Agraria di tingkat Provinsi maupun Kabupaten. Hal ini disebabkan karena reforma agraria baru terbentuk tahun 2018, selain itu peraturan perundangan yang mengatur tentang reforma agraria juga baru terbit tahun 2018 ini, yaitu Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria. Selain itu juga disebabkan belum sinkronnya program pemberian akses reform yang ada di Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait dengan program legalisasi aset dan redistribusi tanah di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rejang Lebong.

Kebijakan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Rejang Lebong dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rejang Lebong untuk menyelesaikan persoalan yang sudah berlangsung cukup lama, yang akhirnya dengan adanya program reforma agraria yang dicanangkan Presiden Joko Widodo sebagai prioritas nasional yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015 – 2019. Selanjutnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2017 melalui program redistribusi tanah dan legalisasi aset di bawah payung reforma agraria, Adapun sumber tanahnya berasal dari kawasan hutan maupun di luar kawasan hutan (perkebunan).

Untuk hal tersebut maka kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Rejang Lebong dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rejang Lebong kemudian

mengarahkan program redistribusi tanah tersebut pada tanah bekas hak guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa. Hal itu sesuai dengan pelaksanaan reforma agraria ini, antara lain: (i) tanah-tanah legalisasi aset yang menjadi objek dan sekaligus arena pertentangan klaim antara kelompok masyarakat dengan pihak perusahaan dan instansi pemerintah, dan tanah-tanah yang sudah dihaki masyarakat namun kepastian hukumnya belum diperoleh penyandang haknya; (ii) Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) untuk diredistribusikan kepada kelompok miskin pedesaan; (iii) hutan negara yang dialokasikan untuk desa dan masyarakat desa melalui skema-skema hutan adat dan perhutani sosial termasuk hutan kemasyarakatan (Hkm), Hutan Desa (HD), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), dan sebagainya; dan (iv) pengelolaan dan pengadaan lahan aset desa untuk diusahakan oleh rumah tangga petani miskin secara bersama.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Wilayah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rejang Lebong ternyata terdapat tanah negara yang berasal dari Tanah Bekas Hak Guna Usaha yang telah dibatalkan dan Hak Guna Usaha yang tidak diperpanjang lagi, seperti yang terdapat pada Tabel 1. Di bawah ini:

Tabel. 1. Tanah Negara di Kabupaten Rejang Lebong

No.	Kecamatan	Desa/Kelurahan	Luas (Ha)	Asal Lahan
1	a. Kota Padang	1. Kota Padang 2. Taba Anyar 3. Sukarami 4. Lubuk Mumpo 5. Derati 6. Durian Mas	6.925 Ha	Bekas HGU PT. BMS
	b. Padan Ulak Tanding	1. Karang baru		
	c. Sindang Beliti Ilir	1. Merantau 2. Lubuk Belimbing I 3. Suka Merindu		
	d. Sindang Beliti Ulu	Tanjung Heran		
2	Selupu Rejang	Kayu Manis	250 Ha	HGU PT.Budi Putra Makmur yang masuk database tanah Terlantar

Sumber: Kantor Kementerian ATR/BPN Kabupaten Rejang Lebong, 2018

Tanah Negara bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa (BMS) ini awalnya berada di 2 (dua) kecamatan yaitu Kecamatan Kota Padang dan Kecamatan Padang Ulak Tanding. Kemudian terjadi pemekaran wilayah sehingga sekarang lokasi bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa ini berada di empat kecamatan yaitu Kecamatan Kota Padang terdiri dari enam desa yaitu Kelurahan Kota Padang, Desa Taba Anyar, Sukarami, Lubuk Mumpo, Derati dan desa Durian Mas, kemudian Kecamatan Padang Ulak Tanding terdiri dari satu desa yaitu Karang Baru, selanjutnya Kecamatan Sindang Beliti Ilir terdiri dari tiga desa yaitu Desa Merantau, Desa Lubuk Belimbing I, Desa Suka Merindu, dan terakhir Kecamatan Sindang Beliti Ulu terdiri dari satu desa yaitu Desa Tanjung Heran.

PT. Bumi Megah Sentosa merupakan perusahaan swasta yang didirikan pada tanggal 9 September 1986. Penguasaan tanah Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa berawal dari surat nomor: HK.350/Ec. 220, Menteri Pertanian Cq. Direktur Jenderal Perkebunan memberikan persetujuan prinsip pengembangan tanaman coklat seluas 7.000 hektar di daerah Kecamatan Padang Ulak Tanding Kabupaten Rejang Lebong, Provinsi Bengkulu.

Selanjutnya berdasarkan hasil kajian dari Tim Pertimbangan Lahan untuk pengembangan usaha peningkatan produksi daerah Provinsi Bengkulu pada tanggal 11 November 1988, maka Gubernur Provinsi Bengkulu memberikan Persetujuan Prinsip Pencadangan Lahan seluas 7.000 hektar untuk perkebunan coklat atas nama PT. Bumi Megah Sentosa. Menindaklanjuti persetujuan prinsip tersebut, maka Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah (BKPMD) Provinsi Bengkulu bersurat kepada Bupati/Kepala Daerah Tingkat II Kabupaten Rejang Lebong agar memberikan bantuan sepenuhnya kepada PT. Bumi Megah Sentosa dalam rangka pelaksanaan kegiatan perkebunan coklat di lokasi Kabupaten Rejang Lebong.

Selanjutnya PT. Bumi Megah Sentosa mengajukan permohonan izin lokasi dan pembebasan hak/pembelian tanah seluas 7.000 hektar yang terletak di desa Derati Kecamatan Padang Ulak Tanding Kabupaten Rejang Lebong. Permohonan tersebut dikabulkan oleh Gubernur Provinsi Bengkulu tentang Izin Lokasi dan Pembebasan Hak/Pembelian Tanah

seluas 7.000 hektar untuk lahan Perkebunan Coklat An.PT. Bumi Megah Sentosa di desa Derati Kecamatan Padang Ulak Tanding Kabupaten Rejang Lebong.

PT. Bumi Megah Sentosa mengajukan permohonan Hak Guna Usaha dengan surat pengantar dari Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal Jakarta dan diluluskan untuk diberikan Hak Guna Usaha seluas ± 7.000 ha dengan alasan karena lokasi tersebut telah diperuntukkan untuk perkebunan besar di Provinsi Bengkulu. Tanah yang dimohonkan HGU PT. Bumi Megah Sentosa setelah dilakukan pengukuran secara kadastral, diperoleh hasil pengukuran keliling seluas 6.925 hektar (dalam Peta Situasi tanggal 31 Agustus 1987 Nomor 20/1987).

Selain itu, Tim Pertimbangan Hak Guna Usaha Perkebunan Besar di Jakarta telah memberikan pertimbangan kepada Menteri Dalam Negeri agar permohonan tersebut dapat disetujui untuk dikabulkan, dengan diberikan Hak Guna Usaha selama 30 tahun atas tanah seluas 6.925 hektar. Berdasarkan itu, maka terbitlah Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 03/HGU/1988 tanggal 12 Pebruari 1988 tentang pemberianHak Guna Usaha atas nama PT.Bumi Megah Sentosa, dengan peruntukkan tanaman coklat.

Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 03/HGU/1988 tanggal 12 Pebruari 1988 tersebut merupakan dasar penerbitan sertipikat Hak Guna Usaha Nomor 1/RL/1988 atas nama PT.Bumi Megah Sentosa, yang berkedudukan di Jakarta yang terletak di Desa Merantau, Lubuk Belimbing I, Karang Baru, Tanjung Heran, Suka Merindu, Lubuk Mumpo, Kota Padang, Sukarami, dan Taba Anyar Kecamatan Kota Padang, Kabupaten Rejang Lebong dengan Gambar Situasi Nomor 134/1988 tanggal 14 April 1988 seluas 6.925 hektar.

Apabila dilihat dari status tanah, sebagaimana disebutkan pada Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 03/HGU/1988 tanggal 12 Pebruari 1988 bahwasannya tanah yang diusulkan Hak Guna Usaha itu adalah tanah negara/kawasan hutan. Padahal kenyataannya, tanah areal Hak Guna Usaha tersebut berasal dari cadangan untuk perkebunan besar, merupakan tanah milik masyarakat berpuluh-puluh tahun secara turun temurun.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bengkulu bahwa dari luas tanah yang telah diberikan hak guna usahanya seluas 6.925 hektar, tanah yang telah dibebaskan hanya 2.700 hektar dan melaksanakan kegiatan fisik hanya kurang lebih 1.127 hektar.

PT Bumi Megah Sentosa (BMS) sebagai pemegang Hak Guna Usaha yang terletak di Kecamatan Kota Padang seluas 6.925 hektar berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 03/HGU/1988 tanggal 12 Februari 1988 dengan jangka waktu 30 tahun untuk perkebunan coklat dan berakhir pada tanggal 31 Desember 2017. Setelah berjalan sekitar dua tahun sejak sertipikat Hak Guna Usaha diterbitkan ternyata PT. Bumi Megah Sentosa tidak dapat mengelola perkebunan coklat dengan baik dan ditelantarkan.

Tanah perkebunan yang ditelantarkan inilah kemudian digarap oleh masyarakat dengan berkebun kopi dan karet. Motivasi petani untuk menduduki dan mengolah tanah terlantar adalah untuk memperoleh kehidupan yang layak karena tanah perkebunan terlantar tersebut sebelumnya ada yang merupakan tanah milik mereka yang belum diberikan pelepasan hak nya oleh PT Bumi Megah Sentosa, dimana tanah tersebut merupakan sumber utama penunjang kehidupan mereka.

Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa telah dicabut pada tanggal 2 Juni 2000 berdasarkan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 11-VIII/2000 Tentang Pembatalan Hak Guna Usaha dan Pencabutan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Usaha Atas Tanah terletak di Provinsi Bengkulu. Pembatalan terhadap Hak Guna Usaha PT. BMS tersebut adalah akibat dari tanah tidak diusahakan sesuai dengan peruntukannya.

Setelah dibatalkan dan dicabut dengan Surat Keputusan Pemberian Hak PT. Bumi Megah Sentosa oleh Badan Pertanahan Nasional pada tahun 2000, ternyata sampai tahun 2017 tanah bekas Hak Guna Usaha ini belum juga ada tindaklanjut pengaturan penguasaan dan penggunaan tanahnya. Selanjutnya Pemerintah Daerah Kabupaten Rejang Lebong sesuai dengan mandat keputusan tersebut yang memerintahkan kepada Gubernur untuk mengatur penguasaan dan penggunaan tanahnya sesuai

dengan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Kabupaten Rejang Lebong. Kondisi ini berlangsung sudah belasan tahun tanpa ada upaya yang maksimal dari Pemerintah Daerah Kabupaten Rejang Lebong walaupun Gubernur Bengkulu juga telah mengeluarkan keputusan Nomor: 286 Tahun 2002.

Berlangsungnya kondisi tersebut mengakibatkan tanah eks Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa akhirnya dimanfaatkan dengan penguasaan tanah tanpa alas hak atau biasa disebut dengan penyerobotan tanah oleh masyarakat khususnya petani penggarap, dan hal ini sering terjadi pada tanah-tanah perkebunan terlantar yang dilekati Hak Guna Usaha (tahun 1997) hingga tanah tersebut telah menjadi tanah negara karena ada pembatalan hak.

Salah satu penyebab terjadinya pendudukan atau penyerobotan tanah tersebut adalah karena bagi mereka tanah perkebunan tersebut merupakan sumber mata pencarian untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari hari. Hampir 87.158 jumlah penduduk di Kabupaten Rejang Lebong bermatapencaharian sebagai petani, terutama dalam bidang perkebunan, yaitu karet dan kopi, serta tanaman pangan (Rejang Lebong dalam Angka, 2018).

Pada konteks ini, tanah mempunyai arti khusus bagi masyarakat disekitar tanah negara bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa khususnya petani penggarap, karena masalah penguasaan tanah bukan hanya mempengaruhi keadaan ekonomi, melainkan juga sistem sosial, budaya, dan politik. Oleh karena dirasakan begitu pentingnya tanah bagi petani penggarap, maka perlu adanya penguatan hak atas tanah bagi petani penggarap. Penguatan hak yang dimaksud adalah mengenai legalitas atas penguasaan yang dilakukan oleh petani penggarap sehingga petani penggarap dapat memanfaatkan tanah tersebut dengan baik dan tetap memperhatikan aspek legalitasnya.

Tanah-tanah eks HGU yang ditelantarkan atau yang telah berakhir serta tidak diperpanjang menjadi salah satu kegiatan yang ditangani Kementrian ATR/BPN karena kedua kewenangan itu ada di bawah kementerian ini. Itulah sebabnya kemudian terbit Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria. Selain itu, pemerintah

juga perlu mengidentifikasi tanah-tanah lain yang memungkinkan untuk didistribusikan kepada rakyat secara kolektif. Arah redistribusi lahan atas Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) yang berasal dari golongan "tanah-tanah terlantar" menuju pemilikan dan pemanfaatan tanah, serta pengusahaannya, secara berkelompok, kolektif, komunal, atau bersama.

Pengelolaan tanah negara ini dapat dilakukan melalui beberapa kebijakan, diantaranya adalah pemberian hak atas tanah melalui redistribusi. Menurut Maria Sumardjono secara teoritis, tanah yang digarap oleh masyarakat setempat atas tanah negara bekas Hak Guna Usaha dapat diberikan kepada penggarap dengan status hak pakai atau hak milik. Hal ini juga disebut sebagai penguatan hak, dimana petani yang awalnya hanya sebagai penggarap dapat memiliki tanah tersebut.

Penanganan masalah penyerobotan tanah oleh masyarakat khususnya petani penggarap sering timbul permasalahan. Hal ini dikarenakan pengelolaan tanah negara yang kurang memperhatikan kepentingan rakyat. Selain itu masih sering terlihat adanya ketidakserasian dan keterpaduan dari berbagai kebijakan pemerintah. Oleh karena itu, koordinasi yang baik antara instansi pertanahan dengan instansi-instansi lainnya dalam kewenangan pengelolaan tanah Negara sangat diperlukan untuk mengupayakan penyelesaian masalah pendudukan atau penggarapan tanah negara secara ilegal (penyerobotan) yang dilakukan oleh masyarakat, khususnya petani penggarap.

Selanjutnya penanganan pengelolaan tanah eks HGU di rejang lebong ditindak lanjuti dengan SK Bupati Rejang Lebong Nomor 180.130. VII Tahun 2018 Tentang Pembentukan Panitia dan Sekretariat Panitia Pertimbangan Landreform Kabupaten Rejang Lebong Tahun 2018 serta SK Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bengkulu Tentang Penegasan Tanah Yang Dikuasai Langsung oleh Negara menjadi Tanah Obyek Landreform Atas Tanah yang Terletak di Kabupaten Rejang Lebong Provinsi Bengkulu ,yaitu seluas 6.925 hektar . Tanah-tanah tersebut terletak di Desa Karang Baru Kecamatan Padang Ulak Tanding, Desa Merantau dan Desa Suka Merindu Kecamatan Sindang Beliti Ilir, Desa Taba Anyar dan Desa Suka Rami Kecamatan Kota Padang Kabupaten Rejang Lebong Provinsi Bengkulu.

Berdasarkan SK Bupati Rejang Lebong dan SK Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bengkulu, akhirnya masyarakat petani di wilayah tanah eks HGU tersebut dapat memiliki penguatan hak atas tanah mereka sesuai dengan pelaksanaan program reforma agraria yang memberikan legalitas hukum atas tanah nya. Pemberian legalitas hukum atas tanahnya menjadikan masyarakat memiliki kepastian hak terhadap tanah pertaniannya, artinya masyarakat memperoleh kepastian hukum terhadap tanah miliknya.

Program reforma agraria di Kabupaten Rejang Lebong pada dasarnya adalah pemberian legalitas hukum kepada masyarakat petani yang selama ini menduduki atau "menyerobot" tanah di kawasan bekas HGU PT. Bumi Megah Sentosa. Jadi bukan merupakan kegiatan "bagi-bagi tanah" pada petani miskin seperti asumsi umum yang mengira bahwa Negara membagikan tanah pada masyarakat miskin.

Program reforma agraria di kawasan bekas HGU PT. Bumi Megah Sentosa ini hanya dapat diberikan pada masyarakat yang memiliki kartu tanda penduduk sebagai identitas sah yang menunjukkan mereka benar-benar mendiami wilayah tersebut sehingga memperoleh penguatan hak atas tanah milik mereka. Akan tetapi tidak dengan masyarakat yang tadinya juga menggarap tanah di kawasan bekas HGU PT. Bumi Megah Sentosa yang tidak memiliki kartu identitas sah wilayah Kabupaten Rejang Lebong yaitu yang memiliki Kartu Tanda Penduduk Palembang yang meskipun jarak tempat tinggal mereka lebih dekat tetapi mereka tidak dapat memperoleh hak atas tanah di tanah yang mereka garap. Hal ini berhubungan dengan aturan kepemilikan tanah diluar wilayah tempat tinggal mereka (absentee), karena mereka bukan penduduk Kabupaten Rejang Lebong.

Program reforma agraria dalam hal ini program redistribusi tanah di kawasan bekas HGU PT. Bumi Megah Sentosa hanya diberikan kepada masyarakat seluas 5 hektar saja dan selebihnya masih dikuasai "tuan tanah" (penguasa tanah) tetapi belum diberikan Hak Milik. Adapun tanah-tanah bekas HGU PT Bumi Megah Sentosa selebihnya dikembalikan statusnya ke Negara sebagai tanah Negara yang masih dalam proses untuk program reforma agraria tahun berikutnya.

E. Kesimpulan

Kesimpulan yang dihasilkan penelitian ini menunjukkan bahwa program Reforma Agraria mendorong terciptanya pemerataan kepemilikan tanah pada masyarakat di wilayah bekas Hak Guna Usaha PT. Bumi Megah Sentosa yang semula mereka tidak memiliki kepastian hak atas tanahnya. Akan tetapi luasan tanah pertanian yang diberikan pada masyarakat sebagai penguatan hak atas tanah dengan pemberian sertipikat hak milik dibatasi hanya 2 hektar tidak lebih, sehingga hal tersebut juga menyisakan beberapa permasalahan dengan masih banyak tanah yang kemudian dikuasai oleh para "tuan tanah". Sedangkan hasil positif atau dampak ekonomi pelaksanaan program Reforma Agraria ternyata lebih meningkat. Hal ini terbukti dengan melihat masyarakat penerima program tersebut sudah dapat merenovasi rumah tinggal serta memiliki kendaraan bermotor. Akan tetapi pendampingan bagi masyarakat penerima obyek Reforma Agraria belum maksimal karena sebaiknya bukan hanya pihak Bank BRI serta Bank Bengkulu saja yang dapat memberikan kredit bagi mereka yang mengagunkan sertipikatnya tetapi seharusnya bank lain juga dapat memberikan kredit dengan bunga ringan. Oleh karena itu program reforma agraria sebaiknya terintegrasi dengan program penguatan ekonomi sehingga tanah menjadi produktif, baik dengan program pinjaman KUR, program Kementerian Pertanian, dan program Kementerian UMKM. Adapun tugas Kementrian ATR/BPN dalam hal ini hanya sebagai fasilitasi untuk legalisasi aset saja karena setelah itu tugas diberikan pada pihak-pihak lain yang mendampingi masyarakat untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat penerima obyek reforma agraria.

Selanjutnya berkaitan dengan tanah *absentee* sebaiknya ditinjau kembali aturannya jika dilihat ada masyarakat yang dirugikan karena mereka tidak memiliki KTP sesuai lokasi wilayah tanah obyek landreform. Sementara jarak lokasi tanah tersebut lebih dekat dibandingkan dengan mereka yang memiliki KTP sesuai letak lokasi tanah obyek landreform tersebut.

Daftar Pustaka

Bachriadi, D dkk (Eds.), 1997, *Reformasi agraria: perubahan politik, sengketa, dan agenda pembaruan agraria di Indonesia,* KPA dan Lembaga Penerbit FE UI, Jakarta

Laporan Kinerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2015, 2016 dan 2017. Diakses melalui http://www.bpn.go.id.

Lipton, M 2009, *Land reform in developing countries: property rights and wrong*, Routledge Pubslihing, New York.

Mungkasa, O 2014, 'Reforma Agraria: Sejarah, Konsep, dan Implementasinya', *Agraria Indonesia* Edisi I, Direktorat Tata Ruag dan Pertanahan Kementerian PPN/Bappenas, Jakarta.

Rachman, NF dan Ghimire, K 2001, *Prinsip-prinsip reforma agrarian*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.

Rachman, NF 2003, *Bersaksi untuk pembaharuan agrarian,* Insist Press, Yogyakarta.

Ramadhani, RD, Salim, MN 2017, 'Akuisisi Tanah-Tanah Rakyat: Problem HGU PT. BMS di Rejang Lebong dan Jalan Penyelesaiannya', *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan* vol. 3 no. 1 2017, hlm. 17-34.

Shohibuddin, M dan Salim, MN 2012, *Pembentukan kebijakan reforma agraria 2006-2007 bunga rampai perdebatan,* Sekolah Tinggi Pertanahan Negara Press, Yogyakarta.

Sudiyat, I 1982, *Beberapa masalah penguasaan tanah di berbagai masyarakat sedang berkembang,* Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta.

Wiradi, G 2009, *Reforma agraria: perjalanan yang belum berakhir* (Edisi Revisi), Bogor: Sajogyo Institute, Akatiga, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), 2009.

Peraturan Perundangan

Peraturan Presiden Repupblik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 -2019.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 17/ MENLHK/ SETJEN/ KUM. 1/5/2018 tentang Cara Pelepasan Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Ferorma Agraria.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2017 tentang Permasalahan Tanah Dalam Kawasan Hutan.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

REFORMA AGRARIA: *THREAT* DAN *TREATMENT* UNTUK KESEJAHTERAAN DAN KEADILAN SOSIAL

(Studi di Kabupaten Blitar, Provinsi Jawa Timur)

Aristiono Nugroho, Suharno, dan Nuraini Aisiyah

A. Latar Belakang

Sobhan (1993) menyatakan bila suatu negara ingin menghapuskan kemiskinan (meningkatkan kesejahteraan) di pedesaan dan ingin pula mengakselerasi pembangunan ekonomi, maka tidak ada alternatif atau pilihan lain selain melakukan reforma agraria yang radikal. Alternatif ini penting karena reforma agraria akan mendistribusikan kembali tanah-tanah secara adil bagi sebagian rakyat yang tidak memiliki tanah atau kekurangan pemilikan tanah.

Pernyataan Sobhan ini relevan dengan pelaksanaan reforma agraria di Kabupaten Blitar yang relatif radikal karena selalu didahului dengan reklaiming *(reclaiming),* kemudian dilanjutkan dengan konflik, perdamaian, redistribusi tanah, dan akhirnya legalisasi asset. Hal ini antara lain terjadi pada konflik antara masyarakat Dusun Kulonbambang, Desa Sumberurip, Kecamatan Doko, Kabupaten Blitar dengan PT. Sari Bumi Kawi pada tahun 1998.

Konflik diawali dengan upaya masyarakat melakukan reklaiming atas tanah seluas 280 Ha, setelah eskalasi meningkat dan berlarut-larut akhirnya dilakukan perdamaian, redistribusi tanah, dan legalisasi asset. Puncak penyelesaian di bidang pertanahan ditandai dengan penyerahan sertipikat hak atas tanah kepada masyarakat yang melakukan reklaiming

pada tanggal 4 April 2012. Walaupun sudah dilakukan penyerahan sertipikat hak atas tanah, reforma agraria di Dusun Kulonbambang belumlah selesai, karena seperti dikatakan Sobhan, masih diperlukan adanya tahapan lanjutan yang wajib memperlihatkan hadirnya kesejahteraan dan keadilan sosial.

Sementara itu, pada tahun 1974 di Perkebunan Nyunyur terjadi konflik antara masyarakat Desa Soso, Kecamatan Gandusari, Kabupaten Blitar melawan PT. Kismo Handayani (dahulu: PT. Nyunyur Baru). Konflik diawali tindakan Pemerintah Kabupaten Blitar membatalkan redistribusi tanah yang diperoleh masyarakat pada tahun 1963 seluas 100 Ha. Selanjutnya, Pemerintah Kabupaten Blitar menyerahkan tanah tersebut kepada PT. Nyunyur Baru yang telah menguasai tanah seluas 374 Ha sehingga akhirnya PT. Nyunyur Baru berhasil menguasai tanah seluas 474 Ha.

Pola konflik pertanahan yang terjadi di Kabupaten Blitar sebagai bagian dari pola konflik di Provinsi Jawa Timur, terdapat lima pola konflik di Provinsi Jawa Timur. Pertama, konflik di area hutan, terutama yang terkait dengan wilayah hutan dan akses pengelolaannya di wilayah Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Jember, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Pasuruan, dan Kabupaten Banyuwangi. Kedua, konflik yang terkait dengan ekspansi wilayah industri dan kawasan industri di Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Gresik, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Tuban, dan Kabupaten Nganjuk. Ketiga, konflik yang terkait dengan proyek infrastruktur, seperti PLTU (Pembangkit Listrik Tenaga Uap) di Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Gresik, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Malang, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jember, dan Kabupaten Banyuwangi, serta PLTPB (Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi) di Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Trenggalek, dan Kabupaten Banyuwangi. Keempat, konflik yang terkait dengan perampasan ruang kelola rakyat untuk industri ekstraktif di Kabupaten Pacitan, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Malang, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jember, dan Kabupaten Banyuwangi. Kelima, konflik di area perkebunan yang melibatkan masyarakat (petani) dengan

pihak perusahaan perkebunan di Kabupaten Blitar, dan Kabupaten Jember (Islambergerak.com 2018 dan KPA, 2018).

Nurlinda (2008) dalam disertasinya mengungkapkan, bahwa ada enam fakta penyebab terjadinya konflik agraria, yang melibatkan PTPN (PT. Perkebunan Nusantara). Pertama, masyarakat menyerobot tanah PTPN padahal tanah tersebut merupakan asset negara (BUMN). Kedua, PTPN memperoleh tanah hasil nasionalisasi perkebunan milik asing padahal perkebunan asing tersebut dahulunya memperoleh tanah dengan cara merampas tanah rakyat. Ketiga, PTPN memperoleh tanah hasil pelepasan kawasan hutan yang ternyata tumpang-tindih dengan tanah ulayat. Keempat, penguasaan tanah oleh PTPN melampaui luas tanah yang mendapat hak guna usaha, sehingga tumpang tindih dengan tanah rakyat. Kelima, tanah PTPN terlantar, karena telah habis hak guna usahanya. Keenam, sengketa antara inti (PTPN) dengan plasma (rakyat), yaitu ketika inti mengambil-alih tanah plasma.

Sementara itu, konflik pertanahan di Kabupaten Blitar pada umumnya terjadi antara petani (masyarakat) dengan perusahaan perkebunan, yang kemudian diselesaikan dengan menggunakan format reforma agraria. Format ini menekankan pada berbagai upaya untuk mengkonstruksi kesejahteraan sosial dan keadilan sosial di kalangan petani.

B. Kerangka Teoritik

1. Penelitian Terdahulu

Sesungguhnya reforma agraria bukanlah merupakan issue yang baru di Indonesia dan telah ada sejak tahun 1960-an. Para pakar agraria di masa itu menyatakan bahwa reforma agraria merupakan landreform dalam arti yang lebih luas. Reforma agraria meliputi reforma regulasi, reforma asset (landreform/redistribusi tanah serta legalisasi asset), dan reforma akses yang bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial.

Berkaitan dengan hal tersebut ada beberapa penelitian yang membahas reforma agraria dari berbagai perspektif yang diminati, seperti: Pertama, penelitian Nobuhiko Fuwa berjudul "*Politics and Economics of Landreform in The Philippines*" (2000, 73). Penelitian ini berhasil

mengungkap fakta bahwa meskipun pembuat kebijakan terlibat dalam landreform, tetapi kontribusi mereka relatif sedikit terhadap program ini. Hal ini disebabkan regulasi yang mereka buat justru menjadikan landreform tidak efisien, bahkan memberi konsekuensi negatif dalam pelaksanaannya.

Kedua, penelitian Jason Heit yang berjudul "Rural Development and Agrarian Reform Process in Chile" (2005, 81). Penelitian ini berhasil mengungkap fakta bahwa regulasi dapat mempercepat reforma agraria, terutama dalam mendapatkan keuntungan komparatif berupa penguatan sektor pertanian.

Ketiga, penelitian Ronaldo F. Frufonga, Vilma S. Sulleza, dan Roel A. Alli yang berjudul "The Impact of Comprehensive Agrarian Reform Program on Farmer Beneficiaries in The 3rd Congressional District of Iloilo, Philippines" (2016, 88). Penelitian ini berhasil mengungkap fakta bahwa reforma agraria memberi dampak positif bagi petani melalui peningkatan pendapatan petani dan penurunan angka kemiskinan di kalangan petani.

Pada tiga penelitian terdahulu tersebut terdapat simpul-simpul penting yang dapat digunakan sebagai sumber inspirasi bagi penelitian saat ini dengan tetap memperlihatkan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian saat ini. Pada penelitian pertama (tahun 2000), diperlihatkan tentang peran pembuat kebijakan. Selanjutnya pada penelitian kedua (tahun 2005), diperlihatkan tentang regulasi yang dapat mempercepat reforma agraria. Kemudian pada penelitian ketiga (tahun 2016), diperlihatkan dampak positif reforma agraria bagi para petani. Penelitian yang telah dilakukan tersebut memperlihatkan perhatian para pakar terhadap peran pembuat kebijakan, manfaat regulasi, dan dampak positif reforma agraria bagi peningkatan pendapatan petani dan penurunan angka kemiskinan di kalangan petani.

2. Threat dan Treatment

Siagian (2000, 173) menjelaskan bahwa *threat* dapat dimaknai sebagai ancaman yang dihadapi suatu program tertentu. Tepatnya, *threat* meliputi beberapa faktor yang tidak menguntungkan bagi pelaksanaan suatu kegiatan atau program. Rangkuti (2004, 20) menyatakan bahwa

setiap kegiatan atau program harus mampu memanfaatkan berbagai peluang dengan memperhatikan *threat*, dengan cara sebagai berikut: Pertama, bila peluang akan digunakan untuk memanfaatkan adanya kekuatan internal maka kegiatan harus dilaksanakan secara agresif. Kedua, bila kekuatan internal akan digunakan untuk menghadapi *threat,* maka kegiatan harus dilaksanakan secara diversifikatif. Ketiga, bila peluang akan digunakan untuk mengatasi kelemahan internal maka kegiatan harus dilaksanakan secara reduktif. Keempat, bila kegiatan memiliki kelemahan internal tetapi harus dilaksanakan dengan menghadapi *threat* maka kegiatan harus dilaksanakan secara defensif.

Sementara itu, Collins Dictionary (2019) menjelaskan bahwa *threat* dimaknai sebagai sesuatu yang dapat menimbulkan masalah (keburukan). Selain itu, *threat* juga dapat dimaknai sebagai sesuatu (keburukan) yang akan terjadi, bila tindakan suatu pihak tidak sesuai dengan yang seharusnya dilakukan.

Berdasarkan berbagai pemahaman tersebut, maka dalam konteks reforma agraria, *threat* dapat dimaknai sebagai ancaman, tantangan, hambatan, gangguan, dan kendala yang dihadapi kantor pertanahan dalam pelaksanaan reforma agraria. *Threat* perlu mendapat perhatian, karena ia dapat menggagalkan pelaksanaan reforma agraria. Bila kantor pertanahan ingin memanfaatkan kekuatan internal para pihak untuk menghadapi *threat,* maka kegiatan reforma agraria harus dilaksanakan secara diversifikatif, terutama dalam hal-hal yang berkaitan dengan peran dan fungsi para pihak. Selain itu, bila kegiatan reforma agraria memiliki kelemahan internal, padahal kegiatan tersebut menghadapi *threat,* maka reforma agraria harus dilaksanakan secara defensif, terutama dalam hal-hal yang berkaitan dengan upaya berpegang atau berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Istilah lainnya yang juga penting (selain "threat"), adalah "treatment", yang dalam konteks pelaksanaan merupakan respon atas adanya "threat". Collins Dictionary (2019) menyatakan bahwa *treatment* berkaitan dengan upaya pihak tertentu mengarahkan tindakan atau perilaku pihak lain agar sesuai dengan yang diharapkan pihak tersebut. Selain itu, *treatment* juga berkaitan dengan pelibatan pihak tertentu pada suatu kegiatan yang

dimaksudkan untuk memberi perlindungan atau pelayanan tertentu pada pihak lain.

Berdasarkan pemahaman tersebut, maka dalam konteks reforma agraria *treatment* dapat dimaknai sebagai upaya kantor pertanahan dalam mengarahkan tindakan para pihak, agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, *treatment* juga dapat dimaknai sebagai pelibatan kantor pertanahan pada kegiatan reforma agraria yang dimaksudkan untuk memberi pelayanan pada para pihak yang terkait dengan kegiatan tersebut.

3. Reforma Regulasi

Adakalanya regulasi tidak mendukung atau gagal mendukung reforma agraria, atau menghambat terwujudnya kesejahteraan dan keadilan sosial. Soemardjono (2012) menyatakan bahwa ada lima karakteristik peraturan perundang-undangan sektoral, yaitu: 1). berorientasi pada eksploitasi, mengabaikan konservasi dan keberlanjutan fungsi sumberdaya alam, serta hanya digunakan sebagai alat pencapaian pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan pendapatan dan devisa negara; 2). lebih berpihak pada pemodal besar; 3). ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam terpusat pada negara sehingga bercorak sentralistik; 4). pada saat koordinasi antar sektor lemah justru sumberdaya dikelola secara sektoral; 5). tidak memberi perlindungan hak asasi manusia secara proporsional.

Sementara itu dalam konteks reforma agraria, Arisaputra (2015, 18-19) menjelaskan bahwa reforma agraria selalu berkaitan dengan kekuatan ekonomi dan politik serta hubungan antara keduanya. Oleh karena itu, reforma agraria harus mencakup: 1). instrumen kebijakan agraria yang mengacu pada perubahan yang relatif kecil seperti subsidi dan tarif pajak; 2). perubahan struktural yang mampu mengubah struktur pertanian sepertiprogram kredit, dan investasi di bidang infrastruktur; 3). reformasi kelembagaan yang mampu mengubah dasar ekonomi pedesaan dan masyarakat seperti redistribusi tanah dan perubahan sistem penyewaan tanah secara kolektif.

Untuk itu, reforma agraria wajib meliputi tiga konsep utama, yaitu: Pertama, *landreform*, yang merupakan program penataan kembali

struktur pemilikan dan penguasaan tanah agar lebih adil. Kedua, *accessreform,* yang merupakan program penataan penggunaan dan pemanfaatan tanah agar lebih produktif, melalui pemberian fasilitas kredit modal usaha tani, dan bantuan pemasaran produk pertanian. Ketiga, *regulation reform,* yang merupakan program penataan dan pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak pada rakyat, khususnya petani kecil *(peasant).*

Regulation reform atau reforma regulasi inilah yang menjadi unsur penting dalam pelaksanaan reforma agraria. Penataan dan pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak pada rakyat, khususnya petani kecil, perlu diimplementasikan melalui pelaksanaan reforma asset *(assetreform)* dan reforma akses *(accessreform).*

King dalam Hutagalung (1985) menyatakan bahwa redistribusi tanah merupakan pengambil-alihan sebagian tanah atau seluruh tanah milik tuan tanah yang kemudian diserahkan kepada petani yang bertanah sempit atau petani yang tidak mempunyai tanah. Jacoby dalam Hutagalung (1985) menjelaskan bahwa landreform memiliki tiga tahapan yaitu: pengambil-alihan tanah, redistribusi tanah, dan penyesuaian unit-unit pertanian baru.

Isnaeni (2017, 310) dengan mengungkapkan tujuan redistribusi tanah yaitu: 1). untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber kehidupan rakyat, yang berupa tanah; 2). untuk melaksanakan prinsip "tanah untuk petani" agar tanah tidak lagi dijadikan ajang spekulasi; 3). untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan penguasaan dan pemilikan tanah secara besar-besaran; 4). untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia; 5). untuk mempertinggi produksi nasional, dan mendorong terselenggaranya yang intensif; 6). untuk mengurangi kemiskinan, dan menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat miskin.

4. Reforma Akses

Limbong (2012, 299) menjelaskan, bahwa *access-reform* (reforma akses) merupakan penyediaan sarana bagi masyarakat (penerima redistribusi tanah), untuk mengembangkan tanah pertanian sebagai sumber kehidupan petani, yang meliputi partisipasi ekonomi politik,

modal, pasar, teknologi, pendampingan, serta peningkatan kapasitas dan kemampuan.

Pemerintah memberikan fasilitasi akses kepada masyarakat baik akses masyarakat ke tanahnya itu sendiri maupun akses masyarakat ke instrumen penunjang agar mereka dapat mengelola tanahnya dengan baik (optimal) seperti akses permodalan. Tepatnya, pemerintah terlibat dalam semua mekanisme reforma agraria dalam bingkai tanggungjawab dan pengawasan (Arisaputra 2015, 142). Reforma akses merupakan suatu upaya untuk memberi kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat guna mengelola tanahnya atas dukungan dari pemerintah berupa sarana dan prasarana produksi. Kondisi ini juga menunjukkan urgensi penataan dan pemanfaatan tanah yang lebih produktif agar petani semakin dekat dengan sumber-sumber ekonomi.

5. Kesejahteraan Sosial

Negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan dan bertindak adil sehingga dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat secara merata dan seimbang (Krenenburg dalam Limbong 2012, 75). Negara dituntut untuk memperluas tanggungjawabnya kepada masalah-masalah ekonomi yang dihadapi rakyatnya.

Pendapat yang senada dengan pandangan Krenenburg disampaikan oleh Darmawan dan Sugeng (2006, 21) yang menyatakan bahwa fungsi dasar negara adalah mengatur untuk menciptakan *law and order*, serta mengurusnya untuk mencapai kesejahteraan. Oleh karena itu menurut Agassi (1990, 2) ada empat tipe negara dalam konteks kesejahteraan yaitu negara tradisional, negara kolektif, negara individualis, dan negara kesejahteraan.

Sementara itu Limbong (2012, 27) menyatakan bahwa kesejahteraan sosial merupakan kondisi terpenuhinya atau terjangkaunya pelayanan kebutuhan masyarakat. Penjelasan Limbong kemudian dilengkapi oleh Arisaputra (2015, 36) bahwa kesejahteraan sosial merupakan fungsi terorganisir sekumpulan kegiatan untuk memberi kemungkinan bagi individu-individu, keluarga-keluarga, kelompok-kelompok, dan komunitas-komunitas menanggulangi masalah yang dihadapi.

Dalam konteks reforma agraria, kesejahteraan sosial dimaknai sebagai kondisi terpenuhi atau terjangkaunya pelayanan kebutuhan masyarakat reforma agraria. Selain itu, kesejahteraan sosial juga dimaknai sebagai fungsi terorganisir kegiatan reforma agraria, untuk memberi kemungkinan bagi masyarakat (penerima redistribusi tanah) menanggulangi masalah yang dihadapi.

6. Keadilan Sosial

Slote (2010) menyatakan tentang adanya tiga pandangan filosofis tentang keadilan, yaitu: pertama, pandangan Plato, bahwa keadilan merupakan keutamaan *(virtue)* yang muncul dari upaya reflektif individu mengenai cara hidup yang baik dan sesuai dengan etika. Kedua, pandangan Aristoteles bahwa keadilan yang merupakan keutamaan tidak hanya muncul dari individu melainkan juga muncul dalam lingkup yang lebih luas pada komunitas.

Sementara itu, Rawls (2011, 13) menyatakan bahwa keadilan yang baik adalah keadilan yang bersifat kontrak yang menjamin kepentingan semua pihak secara fair. Dalam keadilan sebagai fairness, terdapat dua prinsip yang penting, yaitu: pertama, prinsip kebebasan, yakni setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Kedua, prinsip ketidak-samaan yakni ketidak-samaan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa agar dapat memberi keuntungan pada setiap orang, dan semua jabatan dan posisi harus terbuka bagi semua orang.

Ketika keadilan disentuhkan dengan aspek sosial (kemasyarakatan), maka muncul terminologi "keadilan sosial". Sebagaimana diketahui, keadilan sosial merupakan keadilan yang berkaitan dengan moral sosial atau moral masyarakat. Hayek (dalam Swift 2006, 9) menjelaskan bahwa terdapat perbedaan istilah antara individu dengan masyarakat dalam konteks keadilan sosial. Ia menyatakan, bahwa individu disebut *"agent"* sedangkan masyarakat disebut *"society"*.

Keadilan sosial berkaitan erat dengan hak-hak manusia terhadap segala sesuatu yang dapat menunjang kehidupannya. Sumberdaya agraria merupakan sesuatu yang dapat menunjang kehidupan manusia

sehingga pengelolaannya perlu memenuhi asas-asas keadilan sosial yang ternyata relevan dengan tujuan akhir reforma agraria.

C. Fakta Reforma Regulasi

1. *Threat* Dalam Regulasi

Sesungguhnya peraturan perundang-undangan reforma agraria sudah relatif lengkap, meskipun adakalanya terdapat *threat* regulasi reforma agraria. Oleh karena itu, hal yang mendesak dalam reforma regulasi bukanlah menciptakan regulasi baru atau mengganti secara total regulasi yang ada, melainkan mencermati *threat* dalam regulasi dan menyiapkan *treatmentnya,* terutama regulasi yang menjadi acuan utama pelaksanaan reforma agraria, yaitu Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Uniknya, setelah memperhatikan Perpres 86 Tahun 2018 sebagai kebijakan bagi pelaksanaan reforma agraria maka diketahui adanya beberapa *threat* dalam regulasi tersebut yang dapat disarikan sebagai berikut: pertama, regulasi landreform yang ada justru menjadi *threat,* ketika upaya mengatasi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah (lihat Pasal 2 Perpres 86 Tahun 2018) mengalami kesulitan, karena pemerintah masih terus mengandalkan kemajuan pertanian pada pengelolaan tanah berskala besar terutama yang dikelola oleh perusahaan besar atau korporasi.

Kedua, regulasi redistribusi tanah yang ada justru menjadi *threat,* ketika subyek reforma agraria (Pasal 12 Perpres 86 Tahun 2018) terlalu luas, sehingga sulit mengentaskan kemiskinan yang menimpa para petani gurem, penggarap, dan buruh tani.

Ketiga, regulasi legalisasi asset justru menjadi *threat,* ketika penanganan sengketa dan konflik agraria difasilitasi oleh GTRA (Gugus Tugas Reforma Agraria). Sementara itu diketahui bahwa GTRA berjenjang dari pusat hingga provinsi dan kabupaten (Pasal 18-23 Perpres 86 Tahun 2018), sehingga memberi peluang bagi terjadinya intervensi dari GTRA level atas terhadap GTRA level di bawahnya. Hal ini akan menyulitkan GTRA di level terbawah dalam mengambil keputusan padahal GTRA pada level inilah yang paling mengetahui konflik agraria yang terjadi.

Keempat, regulasi reforma akses justru menjadi *threat* ketika penataan akses (Pasal 15-16 Perpres 86 Tahun 2018) memposisikan masyarakat hanya sebagai obyek dan belum bersedia memposisikan masyarakat sebagai subyek (pihak yang menentukan kebutuhannya sendiri).

2. *Treatment* Dalam Regulasi

Kantor pertanahan dan pihak-pihak terkait harus tunduk pada kebijakan reforma agraria yang ditetapkan oleh pemerintah yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Padahal terdapat *threat* pada Perpres 86 Tahun 2018 sebagai kebijakan pelaksanaan reforma agraria, sehingga diperlukan *treatment,* sebagai berikut: Pertama, regulasi *landreform* membutuhkan *treatment* untuk mengatasi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah (lihat Pasal 2 Perpres 86 Tahun 2018). Oleh karena itu, pemerintah perlu mengubah paradigma kemajuan pertanian dari sebelumnya kemajuan berbasis pengelolaan tanah berskala besar (perusahaan besar atau korporasi), menjadi berbasis pada pengelolaan tanah berskala kecil (petani, kelompok tani, dan koperasi tani).

Kedua, regulasi redistribusi tanah membutuhkan treatment untuk dapat fokus pada upaya mengentaskan kemiskinan yang menimpa para petani gurem, penggarap, dan buruh tani. Oleh karena itu subyek reforma agraria (Pasal 12 Perpres 86 Tahun 2018) yang terlalu luas perlu dipersempit.

Ketiga, regulasi legalisasi asset membutuhkan *treatment* dalam hal penanganan sengketa dan konflik agraria yang difasilitasi oleh GTRA. GTRA yang berjenjang dari Pusat hingga Provinsi dan Kabupaten (Pasal 18-23 Perpres 86 Tahun 2018) perlu diantisipasi dengan menciptakan efektivitas kerja, melalui pemberian kewenangan pada GTRA di level paling bawah atau GTRA Kabupaten, untuk mengambil keputusan sesuai dengan situasi dan kondisi setempat.

Keempat, regulasi reforma akses membutuhkan *treatment* berupa penguatan peran serta masyarakat (petani penggarap) setempat sebagai subyek atau pihak yang paling mengetahui kebutuhannya karena regulasi

hanya memberi posisi masyarakat sebatas obyek dalam penataan akses (Pasal 15-16 Perpres 86 Tahun 2018).

D. Fakta Reforma Asset

1. Fakta *Landreform*

a. Threat Landreform

Threat dalam pelaksanaan *landreform* terdiri dari: Pertama, Pemerintah Indonesia lebih fokus pada pelaksanaan landreform yang bersifat *top down (landreform by grace)*. Kedua, tetapi ternyata masyarakat atau para petani penggarap (petani yang tidak memiliki tanah) justru memberi perhatian yang kuat bagi terselenggaranya landreform yang bersifat *bottom up* atau *landreform by leverage*. Ketiga, *landreform by leverage* ditandai oleh banyaknya terjadi konflik dan sengketa pertanahan, yang dilatar-belakangi oleh ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah di suatu wilayah. Keempat, konflik dan sengketa pertanahan di Kabupaten Blitar terutama terjadi di wilayah perkebunan, yang melibatkan multi pihak, seperti petani, militer, perkebunan dan penegak hukum. Kelima, konflik dan sengketa pertanahan telah berlangsung sejak lama (tahun 1960), dan memiliki akar masalah berupa pengambil-alihan tanah rakyat secara represif *(repressive approach)* di masa lalu. Keenam, oleh karena itu, masyarakat atau para petani penggarap melakukan reclaiming tanah sebagai wujud perjuangan *landreform by leverage*.

b. Treatment Landreform

Treatment dalam pelaksanaan *landreform* terdiri dari: Pertama, pada tahun 1963 Pemerintah Kabupaten Blitar mengajukan permohonan kepada Menteri Pertanian dan Agraria, agar tanah-tanah perkebunan yang dikuasai oleh masyarakat dapat dijadikan sebagai obyek landreform. Kedua, permohonan Pemerintah Kabupaten Blitar dikabulkan oleh Menteri Pertanian dan Agraria dengan cara mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 49/Ka./1964. Ketiga, Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 49/Ka./1964 itulah yang selanjutnya digunakan Pemerintah

Kabupaten Blitar untuk menyelesaikan konflik dan sengketa penguasaan dan pemilikan tanah di beberapa perkebunan. Keempat, sebagai treatment, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar melakukan mediasi, untuk mempertemukan para pihak yang bersengketa. Kelima, setelah berhasil disepakati luas tanah yang akan diredistribusikan, pihak pemegang hak membuat Akta Pelepasan Hak, yang selanjutnya direspon oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar dengan membentuk Panitia Landreform. Keenam, kemudian Panitia Landreform menyelenggarakan Sidang Landreform, yang hasilnya berupa keputusan, untuk meredistribusikan tanah kepada yang berhak. Ketujuh, selanjutnya Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar menerbitkan SK Pelaksanaan Landreform. Pada situasi tertentu, Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar juga menerbitkan SK Pelaksanaan Konsolidasi Tanah, untuk mengkonsolidasi bidang-bidang tanah hasil redistribusi di areal permukiman.

2. Fakta Redistribusi Tanah

a. Threat Redistribusi Tanah

Threat dalam pelaksanaan redistribusi tanah, terdiri dari: Pertama, ketika keputusan panitia landreform tidak dilaksanakan, dan diganti dengan keputusan lain yang bertentangan. Kedua, keputusan yang bertentangan tersebut, pada akhirnya menimbulkan konflik dan sengketa pertanahan antara masyarakat (petani penggarap) dengan pihak perkebunan, pengambil keputusan dan pihak terkait lainnya. Ketiga, konflik dan sengketa pertanahan antara masyarakat dengan pihak perkebunan mewujud dalam bentuk *reclaiming* dan penguasaan tanah oleh masyarakat. Keempat, ketika konflik berlarut-larut dan tidak ada penyelesaian, maka akan menghalangi pelaksanaan redistribusi tanah.

b. Treatment Redistribusi Tanah

Treatment dalam pelaksanaan redistribusi tanah, terdiri dari: Pertama, memanfaatkan secara optimal Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 49/Ka./1964. Kedua, membentuk Panitia Landreform yang bertugas menetapkan peruntukan

tanah dan rekomendasi yang relevan dengan peruntukan tanah. Ketiga, menerbitkan SK (Surat Keputusan) tentang Pelaksanaan Landreform, setelah tanah yang direklaim oleh masyarakat mendapat pengesahan sebagai TOL (Tanah Obyek Landreform). Keempat, menerbitkan SK tentang Pelaksanaan Konsolidasi Tanah, untuk melakukan penataan penggunaan dan pemanfaatan tanah, terutama di areal permukiman. Kelima, penetapan luas bidang tanah yang diperoleh rumah tangga petani dilakukan organisasi tani setempat berdasarkan kearifan lokal, misalnya kriteria sebagai berikut: militansi saat berjuang, penggarapan tanah yang berhasil dilakukan saat berjuang, iuran yang diberikan saat berjuang, aktivitas saat berjuang, dan kepedulian sosial saat berjuang.

3. Fakta Legalisasi Asset
   a. *Threat* Legalisasi Asset

      Threat dalam pelaksanaan legalisasi asset terdiri dari: Pertama, legalisasi asset barulah dapat dilakukan ketika redistribusi tanah telah dilakukan. Kedua, sebagaimana diketahui Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar telah melakukan redistribusikan tanah seluas 3.326 Ha pada kurun waktu tahun 2007–2017, yang secara bertahap juga telah melakukan legalisasi asset. Ketiga, redistribusi tanah dapat semakin cepat terwujud, ketika pihak perkebunan bersedia untuk menyerahkan sebagian tanah yang dikuasainya kepada masyarakat. Keempat, percepatan redistribusi inilah yang harus direspon dengan percepatan legalisasi asset. Kelima, tetapi percepatan legalisasi asset akan terhambat, ketika percepatan redistribusi tanah telah lebih dahulu terhambat, oleh ketidak-sediaan masyarakat menerima tanah yang dilepaskan pihak perkebunan, karena masyarakat menuntut tanah yang lebih luas.

   b. *Treatment* Legalisasi Asset

      Treatment dalam pelaksanaan legalisasi asset terdiri dari: Pertama, maksud pelaksanaan legalisasi asset, adalah untuk memberi penguatan hak atas tanah pada bidang-bidang tanah eks perkebunan yang telah dikuasai oleh petani. Kedua, oleh karena itu, legalisasi asset dilakukan dengan menghormati

kebutuhan petani bagi pengembangan pertanian di masa depan, termasuk adanya tanah kolektif serta penataan penggunaan dan pemanfaatan tanah. Ketiga, selanjutnya, legalisasi asset dilakukan dengan membubuhkan catatan pada sertipikat hak atas tanahnya, bahwa tanah hak milik pada sertipikat tersebut merupakan hasil pelepasan dari hak guna usaha perusahaan perkebunan, dan tidak dapat dipindahtangankan baik sebagian maupun keseluruhan selama 10 tahun.

E. Fakta Reforma Akses

1. *Threat* Reforma Akses

   Threat yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bitar dalam pelaksanaan reforma akses terdiri dari: Pertama, peraturan perundang-undangan ideal dan normatif, sehingga sulit menghadapi dinamika lapangan. Kedua, lemahnya dukungan dari SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah) terhadap pelaksanaan reforma agraria. Ketiga, keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar, agar reforma akses dapat terlaksana dengan baik.

   Sementara itu, *threat* dalam pelaksanaan reforma agraria juga dihadapi oleh organisasi tani lokal, seperti Pawartaku (Paguyuban Warga Tani Kulonbambang), sebagai berikut: Pertama, terjadinya peralihan tanah dari petani penerima redistribusi tanah kepada pihak lain. Kedua, terjadinya penyewaan atau penjualan bidang tanah hasil redistribusi oleh petani penerima redistribusi tanah. Ketiga, kuatnya karakter "buruh perkebunan" pada petani penerima redistribusi tanah, yang cenderung lemah ikatan batinnya dengan tanah. Keempat, kuatnya karakter "buruh perkebunan" pada petani penerima redistribusi tanah, yang memiliki mindset setelah kerja kemudian dibayar. Kelima, lemahnya permodalan para petani penerima redistribusi tanah.

2. *Treatment* Reforma Akses

   Treatment yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bitar dalam pelaksanaan reforma akses terdiri dari: Pertama, pelaksanaan kebijakan disederhanakan, agar mampu menghadapi dinamika lapangan. Kedua, melakukan komunikasi yang intens dengan Bupati Blitar dan pimpinan SKPD terkait. Ketiga, melakukan komunikasi

yang intens dengan Bupati Blitar dan pimpinan SKPD terkait, agar bersedia mendukung reforma akses.

Sementara itu, *treatment* yang dilakukan oleh organisasi tani lokal, seperti Pawartaku, sebagai berikut: Pertama, mencegah terjadinya peralihan tanah dari petani penerima redistribusi tanah kepada pihak lain, melalui penyegaran dan penguatan semangat juang petani anggota Pawartaku. Kedua, mencegah terjadinya penyewaan atau penjualan bidang tanah hasil redistribusi oleh petani penerima redistribusi tanah, melalui penguatan etos kerja petani anggota Pawartaku. Ketiga, mengubah karakter "buruh perkebunan" pada petani penerima redistribusi tanah, yang cenderung lemah ikatan batinnya dengan tanah; dan menggantinya dengan karakter "petani", yang kuat ikatan batinnya dengan tanah. Keempat, mengubah karakter "buruh perkebunan" pada petani penerima redistribusi tanah, yang memiliki mindset setelah kerja kemudian dibayar; dan menggantinya dengan karakter "petani", yang tekun dan sabar dalam mengelola tanah pertanian, hingga mendapat hasil saat panen. Kelima, meningkatkan permodalan petani penerima redistribusi tanah, melalui skema *credit union*.

F. Fakta Kesejahteraan Sosial

Konstruksi kesejahteraan sosial yang berhasil diwujudkan melalui reforma agraria, yaitu: Pertama, mampu menyekolahkan anak-anaknya hingga mencapai pendidikan Sekolah Menengah Atas. Padahal sebelum reforma agraria (sebelum memiliki bidang tanah), mereka bekerja sebagai buruh perkebunan, sehingga hanya mampu menyekolahkan anak-anaknya pada tingkat Sekolah Dasar; Kedua, tidak lagi disebut *"wong persil".* Padahal sebelum reforma agraria, mereka diberi panggilan *"wong persil"* yang bermakna penghinaan; Ketiga, diperkenankan mengikuti seluruh kegiatan sosial yang ada di desa. Padahal sebelum reforma agraria, masyarakat dan pemerintah desa membatasi kegiatan sosial desa yang dapat diikuti oleh mereka *(wong persil),* karena khawatir membebani finansial dan psikis mereka. Keempat, didengar pendapatnya saat pertemuan desa. Padahal sebelum reforma agraria, masyarakat dan pemerintah desa kurang memperhatikan pendapat yang diajukan oleh

mereka *(wong persil),* karena khawatir mereka tidak memahami persoalan yang sedang dibahas; Kelima, diperkenankan mendirikan organisasi dan kegiatan yang menyertainya, seperti Koperasi Simpan Pinjam *(Credit Union).* Padahal sebelum reforma agraria, masyarakat dan pemerintah desa membatasi mereka dalam berorganisasi; Keenam, mampu memiliki ternak (unggas, kambing, dan sapi) serta kendaraan bermotor (roda dua). Padahal sebelum reforma agraria, mereka tidak memiliki ternak dan kendaraan bermotor; Ketujuh, mampu memiliki rumah permanen. Padahal sebelum reforma agraria, mereka tinggal di rumah yang tidak permanen, dan bukan milik sendiri.

G. Fakta Keadilan Sosial

Konstruksi kesejahteraan sosial yang berhasil diwujudkan melalui reforma agraria, yaitu: Pertama, keadilan sosial merupakan dampak reforma agraria, terutama terlihat pada luas areal (3.326 Ha) dan jumlah bidang tanah yang diredistribusikan (20.075 bidang), serta rumah tangga petani yang memperoleh manfaat berupa tanah hasil redistribusi (13.502 rumah tangga petani) pada kurun waktu tahun 2007 - 2017. Situasi ini sekaligus menjadi bukti adanya elemen keadilan sosial, seperti: *equal opportunity,* egalitarianisme, dan partisipatoris.

Kedua, keadilan sosial juga nampak pada penghormatan terhadap petani penggarap oleh pihak pengelola perkebunan, terutama pada petani penggarap yang melakukan *reclaiming* tanah. Kesediaan pihak pengelola perkebunan untuk bernegosiasi dengan para petani penggarap melalui mekanisme mediasi, yang diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar merupakan penanda penghormatan terhadap petani penggarap. Situasi ini sekaligus menjadi bukti keberadaan elemen keadilan sosial, seperti: proses sosial, demokratis, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Ketiga, penghormatan ditunjukkan pula oleh adanya kesadaran dan kesediaan pengelola perkebunan, untuk menyerahkan sebagian tanahnya kepada para petani penggarap, yang untuk 7 lokasi konflik luasnya mencapai 882 Ha. Situasi ini merupakan bukti adanya elemen-elemen keadilan sosial, seperti: pembangunan yang berguna bagi masyarakat,

kegiatan yang mereduksi ketimpangan, distribusi yang proporsional, dan peluang harmoni sosial.

H. Kesimpulan

Reforma agraria menjadi instrumen penting dalam menyelesaikan konflik agraria, yang sekaligus juga berfungsi sebagai instrumen dalam mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial. Regulasi reforma agraria dilaksanakan sebaik-baiknya dengan memperhatikan situasi setempat, seraya melakukan perbaikan terhadap substansinya. Selain itu, pelaksanaan redistribusi tanah, legalisasi asset, dan pemberian akses juga terus menerus dilakukan dan diperjuangkan pelaksanaannya, karena mampu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial.

Daftar Pustaka

Agassi, J 1990, *The theory and practice of the welfare state,* York University, Toronto.

Arisaputra, MI 2015, 'Accessreform dalam Kerangka Reforma Agraria untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat', Disertasi pada Universitas Airlangga, Surabaya.

Collins Dictionary 2019, *'Threat'* dilihat pada 25 Maret 2019, www.collinsdictionary.com.

_____, *'Treatment'* dilihat pada 25 Maret 2019, www.collinsdictionary.com.

Darmawan, T dan Sugeng, B 2006, 'Memahami negara kesejahteraan: beberapa catatan bagi Indonesia', *Jurnal Politika*, Jakarta.

Frufonga, Ronaldo, F, Vilma, SS dan Roel, AA 2016, 'The impact of comprehensive agrarian reform program on farmer beneficiaries in the 3rd Congressional District of Iloilo, Philippines', *Asia Pacific Journal of Multidisciplinary Research*, Vol. 4, No. 1, Halaman 81-90.

Fuwa, N 2000, *Politics and economics of landreform in the Philippines,* Chiba University, Matsudo.

Harsono, B 2003, Hukum agraria Indonesia: sejarah pembentukan undang-undang pokok agraria, isi, dan pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta.

Heit, J 2005, 'Rural development and the agrarian reform process in Chile', *Saskatchewan Economics Journal*, Hlm. 71-82, University of Saskatchewan, Canada.

Hutagalung, AS 1985, *Program reditribusi tanah di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.

Islambergerak.com 2018, 'Pengantar memahami problem dan konflik agraria di Jawa Timur'.

KPA 2018, *KPA Jawa Timur tindaklanjuti konsolidasi lokasi prioritas reforma agraria*, www.kpa.or.id.

Limbong, B 2012a, *Konflik pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta.

_____, 2012b, *Reforma agraria*, Margaretha Pustaka, Jakarta.

_____, 2012c, *Pengadaan tanah untuk pembangunan: regulasi, kompensasi, dan penegakan hukum*, Margaretha Pustaka, Jakarta.

Mediatataruang 2016, *Program legalisasi asset BPN-RI*, www.mediatataruang.com.

Nurlinda, Ida 2008, 'Penerapan prinsip-prinsip pembaruan agraria menurut ketetapan MPR nomor IX/MPR/2001 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam dalam kebijakan pertanahan nasional', Disertasi pada Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Rangkuti, F 2004, *Analisis SWOT: teknik membedah kasus bisnis*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Rawls, J 2011, *A theory of justice,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Santoso, U 2012, Hukum agraria: kajian komprehensif, Kencana Penada Media Group, Jakarta.

Siagian, SP 2000, *Manajemen strategik,* Bumi Aksara, Jakarta.

Sobhan, R 1993, *"Agrarian reform and social transformation: preconditions for development,* Oxford University Press.

Soemardjono, MSW 2012, 'Penyempurnaan UUPA dan sinkronisasi kebijakan' Kompas.com.

KAJIAN KONDISI PENGGUNAAN TANAH DI DAERAH BERLERENG DAN DAMPAKNYA TERHADAP MASYARAKAT

(Studi di Pagerharjo, Kulonprogo)

Slamet Muryono, Asih Retno Dewi, dan Priyo Katon Prasetyo

A. Pendahuluan

Tanah yang merupakan sumber kehidupan manusia, perlu dilestarikan keberadaannya. Pelestarian ini selain tanah sebagai salah satu sumberdaya alam juga pemanfaatan atas tanah tersebut untuk menopang kehidupan masyarakat di suatu tempat. Selain dimanfaatkan berdasarkan kondisi fisiknya perlu dipertimbangkan juga keberadaannya ditinjau dari segi ekonomi.

Salah satu penyebab kerusakan tanah adalah penggunaan tanah yang tidak mengindahkan prinsip-prinsip konservasi tanah dan air sehingga menyebabkan degradasi lingkungan. Degradasi lingkungan di antaranya disebabkan oleh aktifitas manusia seiring dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk yang diikuti oleh aktivitas manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Kebutuhan hidup untuk tempat tinggal, usaha pertanian, dan kebutuhan-kebutuhan lainnya sering menyebabkan terjadinya perubahan penggunaan tanah di suatu wilayah. Penggunaan tanah bukan merupakan penggunaan tanah yang sesaat saja, tetapi berkelanjutan dengan berwawasan lingkungan. Perubahan penggunaan tanah untuk kawasan pertanian pada umumnya tidak memperhatikan konservasi tanah sehingga berdampak pada kerusakan tanah dan penurunan fungsi tanah. Apabila hal ini terjadi pada daerah-

daerah yang berlereng sampai berlereng curam, maka kerusakan tanah bukan hanya terjadi di daerah tersebut saja tetapi pada daerah-daerah yang berada di bawahnya.

Penggunaan tanah di daerah berlereng, seringkali terjadi karena manusia berusaha untuk memenuhi kehidupannya dengan membuka tanah untuk keperluan usaha pertanian di daerah-daerah yang seharusnya dilindungi karena kondisi fisiknya yang terbatas. Daerah-daerah tersebut arahan penggunaan tanahnya bukan untuk usaha pertanian tetapi untuk budidaya tanaman tahunan yang pada umumnya adalah budidaya tanaman kehutanan seperti tanaman jati, mahoni, sengon, dan tanaman keras lainnya yang perakarannya mampu untuk menahan erosi. Menurut Suripin (2002, 11-12), erosi adalah suatu proses atau peristiwa hilangnya lapisan permukaan tanah, baik disebabkan oleh pergerakan air maupun angin. Terdapat lima faktor yang menyebabkan dan mempengaruhi besarnya laju erosi, yaitu iklim, tanah, topografi, vegetasi, dan kegiatan manusia. Selain faktor iklim dan tanah yang merupakan faktor alami, faktor topografi dan vegetasi masih memungkinkan untuk bisa dikendalikan manusia dalam menggunakan tanah di suatu wilayah.

Topografi berperan terhadap terjadinya erosi dalam hal menentukan kecepatan aliran permukaan yang membawa partikel-partikel tanah, sedangkan vegetasi berperan untuk melindungi tanah dari pukulan langsung butiran air hujan dan memperbaiki struktur tanah melalui penyebaran akar-akarnya. Penggunaan tanah disesuaikan dengan sifat fisik dari tanah tersebut terutama kemiringan lereng dan tingkat kekasaran butir tanah untuk mencegah terjadinya erosi. Tanah yang sangat rentan erosi sebaiknya dihutankan, selain itu perlu dibuat terasering atau sengkedan. Penyesuaian penggunaan tanah secara umum dapat digolongkan empat pola penggunaan tanah yaitu: a). wilayah yang penggunaan tanahnya sudah baik, dan tingkat kerentanan terhadap erosi memang rendah seperti areal perkampungan dan persawahan; b). wilayah yang penggunaan tanahnya memerlukan terasering, biasanya terdapat pada tanah pertanian yang sudah tetap (*settle*) tetapi berlereng; c). wilayah yang sebaiknya ditanami dengan tanaman keras, secara alamiah pada ketinggian di atas 500 m dpal, digunakan untuk pertanian tanaman keras, yang apabila daerah ini ditanami tanaman muda

(tanaman semusim), maka akan sangat rentan terhadap erosi tanah; d). wilayah yang harus ditanami tanaman keras adalah daerah berlereng, tekstur tanah kasar, dan curah hujan tinggi, sehingga sebaiknya diolah dengan sistem terasering dan ditanami tanaman yang akarnya mampu menahan gerakan tanah.

Kondisi fisik tanah seperti tersebut di atas dijumpai antara lain di Desa Pagerharjo Kecamatan Samigaluh Kabupaten Kulonprogo Daerah Istimewa Yogyakarta. Wilayah Desa Pagerharjo sebagian besar merupakan daerah berlereng, kondisi seperti ini menyebabkan penduduk desa berupaya untuk mencari mata pencahariannya di bidang non pertanian tanah basah (sawah) karena daerah ini tidak memungkinkan dijadikan daerah sawah. Namun demikian, penduduk tetap berupaya mengusahakan usaha tani pertanian tanah kering dengan cara memilih daerah yang memungkinkan untuk itu.

Penggunaan tanah pada daerah berlereng seharusnya menjurus ke arah konservasi antara lain tanaman keras untuk mencegah terjadinya erosi yang akan berdampak pada daerah-daerah yang ada di bawahnya. Umumnya penggunaan tanah di daerah seperti ini berupa hutan lebat dan hutan belukar yang berfungsi lindung. Penggunaan tanah di Desa Pagerharjo khususnya di daerah yang berlereng belum diketahui secara pasti jenis-jenisnya dan dampak dari penggunaan tanah tersebut terhadap kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kondisi penggunaan tanah berlereng dan dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk memberikan informasi mengenai kesesuaian penggunaan tanah dengan konsepsi wilayah tanah usaha di daerah berlereng selanjutnya untuk memberikan arahan penggunaan tanah berlereng agar bisa mensejahterakan masyarakat yang menggunakan tanah tersebut.

Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif dengan meng-eksplorasikan penggunaan tanah di daerah berlereng. Metode analisis data yang digunakan adalah analisis deskriptif dengan metode komparatif yaitu membandingkan antara penggunaan tanah, kemiringan tanah, dan kesesuaiannya dengan konsep wilayah tanah usaha. Tingkat kesejahteraan masyarakat dihitung dari hasil penghitungan pendapatan

per kapita masyarakat yang selanjutnya dieksplorasikan secara deskriptif. Selain itu dilakukan analisis tumpang susun peta *(overlay)* antara peta penggunaan tanah, peta kemiringan tanah, peta wilayah tanah usaha untuk mengetahui kesesuaiannya. Hal ini untuk memberikan alternatif dalam pemberian perizinan yang berkaitan dengan penggunaan tanah di daerah berlereng.

B. Konsep Wilayah Tanah Usaha dan Kesejahteraan Masyarakat

Berkembangnya suatu wilayah sebagai akibat dari dinamika yang terus berlangsung karena adanya pembangunan di segala bidang berdampak pada terjadinya perubahan-perubahan penggunaan tanah sebagian akibat dari tuntutan kebutuhan hidup penduduk di wilayah bersangkutan. Kondisi demikian ternyata telah banyak menimbulkan permasalahan antara lain terdapatnya penggunaan tanah yang tidak sesuai lagi dengan karakteristik lokasi wilayah tersebut (Suburi 2001). Menurunnya kualitas lingkungan hidup karena penggunaan tanah tidak sesuai lagi dengan kemampuan daya dukung alam yang antara lain adalah kemampuan tanah dari lokasi yang bersangkutan. Pembangunan yang dilaksanaka bukan hanya di bidang ekonomi saja, melainkan pembangunan di segala bidang yang menyangkut kehidupan sosial masyarakat. Mengingat pembangunan selalu membutuhkan tanah, maka diperlukan pula pengaturan penggunaan tanahnya. Sesuai dengan Pasal 14 Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), "pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi (tanah), air serta ruang angkasa di daerahnya sesuai dengan kondisi daerah masing-masing".

Konsep model pengaturan penggunaan tanah, telah diinisiasi oleh I Made Sandy sejak tahun 1977. Konsep yang dikenal dengan Model Wilayah Tanah Usaha (WTU) bertujuan untuk mencapai suatu azas penggunaan tanah lestari dengan pertimbangan penggunaan tanah yang seimbang dan optimal. Model ini dilandasi oleh faktor kemiringan tanah (lereng) dan ketinggian tempat dari permukaan laut sebagai tempat kegiatan masyarakat atau tanah usaha di daerah perdesaan (penggunaan tanah perdesaan). Secara garis besar pembagian wilayah dari konsep WTU ini terbagi menjadi empat wilayah yaitu WTU Terbatas I, WTU

Utama Ia, WTU Utama Ib, WTU Utama Ic, WTU Utama Id, WTU Utama II, dan WTU Terbatas II. Secara rinci, pembagian WTU berdasarkan kriteria lereng dan ketinggian menurut Sandy (1977), Balitbang Dephan (2001), Sony (2008), Hardjowigeno (2011), Waskito dan Arnowo (2017) dapat dijelaskan bahwa sebagai batas tanah usaha yang baik dan tidak baik, ditetapkan kriteria lereng sama dengan dan atau lebih dari 40%. Keberadaan tanah dengan lereng ≥ 40% ini bisa jadi terdapat dimana-mana. Namun meskipun batas lereng yang diambil adalah ≥40 %, tidak berarti bahwa tanah yang berlereng kurang dari 40% boleh diusahakan secara bebas, pengguna tanah harus tetap memperhatikan kelestarian tanah dengan mengambil langkah-langkah dalam mengusahakan tanahnya.

Penggunaan tanah di suatu wilayah, seringkali mencerminkan kegiatan masyarakat yang berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya khususnya dalam rangka menopang kehidupan keluarganya sehari-hari agar menjadi sejahtera kehidupannya. Corak penggunaan lahan di suatu desa selain dipengaruhi oleh faktor-faktor fisik, juga sangat bergantung pada kepadatan penduduk, atau perbandingan antara jumlah penduduk dengan luas lahan wilayah desa tersebut. Di daerah perdesaan yang masih berpenduduk jarang, memiliki kenampakan ideal bentuk penggunaan lahan yang dominan dan intensif yaitu lahan sawah yang terletak di sekeliling perkampungan. Biasanya semakin jauh dari kampung intensitas penggunaan lahan semakin berkurang. Di luar penggunaan lahan sawah terdapat penggunaan lahan kering untuk tanaman pangan, di luarnya lagi dijumpai lahan ilalang. Pada umumnya, padang ilalang tersebut merupakan bekas usaha pertanian lahan kering juga, hanya saja kemampuan lahan untuk memproduksi, tanaman pangan sudah berkurang. Di luar padang ilalang sering terdapat hutan belukar yang kadang-kadang di dalamnya diusahakan penduduk kampung terdekat untuk perladangan. Apabila kondisi masih memungkinkan lahan ilalang dimanfaatkan pula oleh penduduk setempat sebagai kebun karet misalnya, atau ditanami buah-buahan, umbi-umbian, kacang-kacangan, dan sayuran lain (Ritohardoyo 2013), yang pada prinsipnya diusahakan masyarakat untuk menambah kesejahteraan hidup bersama keluarganya.

Menurut Mosher (1987), hal yang paling penting dari kesejahteraan adalah pendapatan, sebab beberapa aspek dari kesejahteraan rumah tangga tergantung dari pendapatan. Pemenuhan kebutuhan dibatasi oleh pendapatan rumah tangga yang dimiliki, terutama bagi yang berpendapatan rendah. Sedangkan menurut Undang-undang No.11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, kesejahteraan masyarakat adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Ukuran tingkat kesejahteraan dapat dinilai dari kemampuan seorang individu atau kelompok dalam usahanya memenuhi kebutuhan material dan spiritualnya. Kebutuhan material dapat dihubungkan dengan pendapatan yang mewujudkan kebutuhan pangan, sandang, papan, dan kesehatan. Adapun kebutuhan spiritual dihubungkan dengan pendidikan, keamanan, dan ketenteraman hidup.

C. Kondisi Kelerengan dan Penggunaan Tanah Desa Pagerharjo

Desa Pagerharjo adalah salah satu desa di Kecamatan Samigaluh Kabupaten Kulonprogo Daerah Istimewa Yogyakarta. Topografi di desa ini sebagian besar adalah landai, bergelombang, berbukit sampai bergunung. Hampir semua fasilitas sosial dijumpai di wilayah desa ini.

Lereng dan ketinggian sebagai dua faktor fisik wilayah dijadikan pedoman untuk menentukan jenis penggunaan tanah pada wilayah tersebut. Arahan penggunaan tanah ini dimaksudkan dalam rangka menuju kepada penggunaan tanah berkelanjutan yang memperhatikan kelestarian tanah dan lingkungan. Hal ini bertujuan untuk mencapai optimalisasi penggunaan tanah khususnya di daerah perdesaan sekaligus mensejahterakan masyarakat yang menggunakan tanah tersebut.

Ketinggian wilayah seringkali berkorelasi dengan jenis penggunaan tanah apa yang diusahakan di wilayah tersebut. Pada ketinggian wilayah antara 100–500 meter dpal, masih dijumpai penggunaan tanah sawah meskipun berupa sawah 1 kali setahun karena tidak terdapat saluran irigasi, mayoritas dijumpai penggunaan tanah pertanian tanah kering berupa tegalan, kebun campuran maupun ladang. Beberapa tempat ada penggunaan tanah perkebunan dengan tanaman sejenis seperti kopi,

coklat, karet. Pada ketinggian wilayah antara 500–1.000 meter dpal, masih ada penggunaan tanah sawah meskipun merupakan sawah tadah hujan dengan sekali panen setahun. Yang paling cocok pada ketinggian ini adalah tanaman iklim sedang maupun perkebunan. Cengkeh dan teh sering dijumpai pada daerah dengan ketinggian ini. Untuk wilayah dengan ketinggian di atas 1.000 m dpal, umumnya terdapat hutan lindung yang berfungsi untuk melindungi wilayah yang ada di bawahnya.

Desa Pagerharjo berada pada 300–880 m dpal. Daerah yang paling rendah (300 m dpal) berada di bagian barat selatan yaitu di wilayah Padukuhan Sinogo. Adapun daerah yang tertinggi (880 m dpal) berada di bagian utara yang termasuk ke dalam wilayah Nglinggo Barat. Di bagian tengah yaitu di sekitar Ibukota Desa Ngemplak, ketinggian wilayahnya sekitar 500 m dpal. Ketinggian ini yang terendah di wilayah barat semakin ke tengah semakin tinggi, dan daerah yang paling tinggi berada di Desa Pagerharjo sebelah utara. Secara terinci data ketinggian wilayah dan luasnya dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Ketinggian Wilayah dan Luasnya

No.	Ketinggian Wilayah (dpal)	Luas (Ha)	Persentase (%)
1	300 - 400	166,46	14,59
2	400 - 500	288,74	25,32
3	500 - 600	307,16	26,94
4	600 - 700	238,64	20,92
5	700 - 800	87,22	7,65
6	Lebih dari 800	52,28	4,58
	Total	1.140,50	100,00

Sumber: Pengolahan Data Tahun 2019

Kemiringan tanah (lereng) juga berpengaruh terhadap penggunaan tanah yang ada di suatu wilayah. Pada lereng yang datar sampai dengan landai biasanya masih dijumpai penggunaan tanah sawah 2 kali setahun. Pada daerah ini terdapat juga penggunaan tanah tanaman semusim seperti tegalan yang ditanami palawija. Pada daerah landai sampai bergelombang, banyak dijumpai penggunaan tanah pertanian tanah kering seperti kebun campuran dan lading. Sementara itu di daerah yang

bergelombang sampai berbukit, penggunaan tanahnya juga pertanian tanah kering dan juga perkebunan. Pada daerah yang berbukit sampai bergunung bisa dijumpai hutan.

Wilayah Desa Pagerharjo berada pada lereng mulai dari 8–15% (klasifikasi lereng landai sampai bergelombang) dan berakhir pada lereng 30–40% (klasifikasi lereng daerah berbukit sampai dengan bergunung). Rincian luas wilayah berdasarkan lereng tersebut dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Luas Wilayah Berdasarkan Kemiringan Tanah (Lereng)

No.	Lereng	Luas (Ha)	Persentase (%)
1	8 – 15 %	396,32	34,75
2	15 – 25 %	439,20	38,51
3	25 – 30 %	199,89	17,53
4	30 – 40 %	105,09	9,21
	Total	1.140,50	100,00

Sumber: Pengolahan Data Tahun 2019

Penggunaan tanah di suatu wilayah, umumnya merupakan cerminan dari aktivitas dan kegiatan masyarakat yang bertempat tinggal di sekitar wilayah tersebut khususnya yang bergerak di bidang pertanian. Pada lokasi yang penggunaan tanahnya berupa permukiman, masyarakat menggunakan tanah tidak jauh dari lokasi tersebut atau di sekitarnya. Masyarakat menggunakan tanah sesuai dengan kemampuan untuk mengelolanya. Demikian pula yang terjadi di daerah berlereng. Ada yang sebagian mengolah tanah dengan intensif yaitu menggunakan sistem terasering untuk mencegah terjadinya erosi, namun ada pula masyarakat yang menggunakan tanah seadanya tanpa melalui pengelolaan yang intensif. Artinya masyarakat hanya menanam komoditi tertentu di tanah-tanah yang dimilikinya. Demikian pula yang terjadi di Desa Pagerharjo.

Kondisi fisik wilayah Desa Pagerharjo yang sebagian besar merupakan daerah berlereng, penggunaan tanah mayoritasnya adalah kebun campuran. Berturut-turut berdasarkan luas penggunaan tanahnya adalah permukiman, tegalan/ladang, sawah tadah hujan, sawah irigasi, dan semak belukar. Secara rinci luas penggunaan tanah tersebut dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Luas Wilayah Berdasarkan Jenis Penggunaan Tanah

No.	Penggunaan Tanah	Luas (Ha)	Persentase (%)
1	Kebun Campuran	520,78	45,66
2	Permukiman	362,24	31,76
3	Tegalan/Ladang	107,74	9,45
4	Sawah Tadah Hujan	99,84	8,75
5	Sawah Irigasi	31,06	2,72
6	Semak/Belukar	18,84	1,66
	Total	1.140,50	100,00

Sumber : Pengolahan Data Tahun 2019

Jenis penggunaan tanah di daerah berlereng Desa Pagerharjo mayoritas sebagai kebun campuran. Adapun lokasi permukiman dijumpai di beberapa tempat yang umumnya berada di daerah landai sampai bergelombang. Masyarakat mengusahakan kebun campuran pada daerah-daerah di sekitar permukiman dimana masyarakat bertempat tinggal. Beberapa komoditi yang ditanam di daerah berlereng tersebut antara lain: kopi, cengkeh, coklat, pisang, kelapa, sengon, jati. Jenis penggunaan tanah lainnya yang dijumpai di daerah berlereng dan menjadi komoditi unggulan Desa Pagerharjo adalah kebun teh. Keberadaan kebun ini menjadikan produksi teh bisa menambah penghasilan bagi penduduk yang tinggal di sekitarnya. Selain itu daerah ini juga merupakan objek wisata. Kebun Teh paling banyak dijumpai di Padukuhan Nglinggo Barat dan Padukuhan Nglinggo Timur di bagian utara Desa Pagerharjo yang berbatasan dengan Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Magelang Provinsi Jawa Tengah.

Di sela-sela tanaman-tanaman tersebut masyarakat juga menanam pohon jati, mahoni, dan sengon sebagai tanaman pelindung terjadinya erosi dan juga bisa diambil hasilnya berupa kayu yang dijadikan bahan bangunan. Berbagai komoditi tersebut yang sebagian besar ditanam di daerah berlereng di Desa Pagerharjo. Khusus di Padukuhan Nglinggo Barat dan Nglinggo Timur mayoritas masyarakat menanam teh meskipun di daerah yang berlereng. Untuk teh yang dibudidayakan di daerah berlereng diolah tanahnya dengan sistem terasering, sedangkan yang di

pinggir-pinggir jalan dibudidayakan seadanya saja tetapi teratur susunan tanamannya. Hal inilah yang menjadikan kebun teh di Padukuhan Nglinggo ini dijadikan sebagai tempat wisata dan dikenal dengan Desa Wisata Nglinggo. Produksi teh di daerah ini bisa menambah pendapatan perkapita penduduk.

D. Penggunaan Tanah di Daerah Berlereng dan Kesejahteraan Masyarakat Desa Pagerharjo

Desa Pagerharjo berada pada lereng 8-15 % sampai dengan 30-40 % dan ketinggian wilayah antara 300-880 meter. Dengan kondisi fisik tersebut maka wilayah Desa Pagerharjo terbagi menjadi 2 (dua) klasifikasi wilayah tanah usaha. Untuk ketinggian 100–500 dpal dan lerengnya tidak terlalu curam atau termasuk kategori daerah bergelombang, maka termasuk dalam Wilayah Tanah Usaha Utama Id (WTUU Id). Penggunaan tanah di WTUU Id ini antara lain diarahkan untuk tanaman keras dan tanaman perkebunan lainnya. Ketinggian wilayah antara 500–1.000 m dpal dan daerahnya bergelombang sampai berbukit sehingga lerengnya mulai agak terjal, termasuk dalam Wilayah Tanah Usaha Utama II (WTUU II). Daerah bergelombang dan berbukit, diarahkan untuk ditanami tanaman keras yang cocok dengan udara sejuk seperti cengkeh dan kopi.

Penggunaan tanah di WTUU I d disarankan untuk ditanami tanaman keras dan tanaman perkebunan. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya erosi karena daerah ini topografinya adalah daerah bergelombang tetapi lerengnya tidak begitu curam. Sementara itu masyarakat setempat mengusahakan tanahnya yang berlereng tersebut banyak menanam kelapa, kopi, sengon, mahoni dan jati. Beberapa tanaman keras yang berfungsi untuk mencegah terjadinya erosi di daerah berlereng tersebut seperti sengon dan jati banyak dijumpai, bahkan hampir di setiap kebun milik masyarakat terdapat tanaman tersebut. Meskipun tanaman ini baru bisa diproduksi setelah beberapa tahun, namun paling tidak bisa memberi kontribusi terhadap pendapatan perkapita penduduk. Oleh karena itu bisa dikatakan bahwa penggunaan tanah saat ini sudah sesuai dengan arahan atau penggunaan tanah yang disarankan menurut konsep WTU.

Usaha tani yang disarankan di WTUU II adalah tanaman keras dan tanaman perkebunan. Di Pagerharjo, penggunaan tanah saat ini yang ada di WTUU II adalah kebun campuran. Beberapa komoditi yang dijumpai di kebun campuran yang diusahakan masyarakat antara lain adalah kelapa, pisang, kopi, cengkeh, teh. Komoditi yang sangat menonjol di WTUU II ini adalah kebun teh. Meskipun pada areal yang bukan merupakan kebun sejenis, tetapi teh ini banyak dijumpai di WTUU II seperti di Padukuhan Nglinggo Barat dan Nglinggo Timur. Bisa dimaklumi karena di kedua padukuhan tersebut letaknya berada pada ketinggian sekitar antara 600–800 meter dpal. Dengan udara yang sejuk, daerah ini merupakan daerah wisata kebun teh yang sudah terkenal secara regional maupun nasional. Di wilayah daerah tersebut banyak dijumpai penginapan atau *homestay* untuk tempat menginap para wisatawan. Dampak dari kondisi ini adalah bahwa Desa Pagerharjo khususnya Desa Wisata Nglinggo berhasil dinobatkan sebagai Juara I Desa Wisata Terbaik di Yogyakarta Tahun 2018. Desa ini menyajikan suguhan alam pegunungan dengan kesejukan kebun tehnya. Tidak mudah memenangkan menjadi Desa Wisata Terbaik di Yogyakarta, karena terdapat ratusan objek wisata yang sebagian besar adalah objek wisata perdesaan yang sebagian besar dikelola sebagai desa wisata (berdesa.com).

Mengacu pada pendapat Mosher (1987), salah satu aspek untuk mengukur kesejahteraan masyarakat adalah pendapatan. Hasil penghitungan pendapatan masyarakat di Desa Pagerharjo dari 17 (tujuh belas) antara Rp. 2.000.001,- sampai dengan Rp. 3.000.000,- per tahun. Pendapatan bersih ini tergolong rendah karena apabila dihitung per bulan maka pendapatan tersebut menjadi sekitar Rp.167.000,- sampai Rp.250.000,-. Apabila dihitung pendapatan per-hari maka besarnya sekitar Rp.5.567,- sampai Rp.8.333,-. Oleh sebab itu usaha masyarakat di daerah berlereng lebih bermanfaat untuk menjaga kelestarian lingkungan utamanya dalam pencegahan erosi dari pada sebagai sumbangan pendapatan yang kontribusinya sangat sedikit.

Penghasilan lain yang lebih banyak menyumbang pendapatan masyarakat adalah usahanya di bidang non penggunaan tanah di daerah berlereng seperti menyewakan sawah, membuka warung, sebagai pamong desa, dan profesi lain selain usaha tani di daerah berlereng.

Selanjutnya apabila pendapatan dari penggunaan tanah berlereng dijumlahkan dengan pendapatan lainnya dan total pendapatan bersih responden dibagi dengan jumlah keluarga yang menjadi tanggungannya, maka dihasilkan pendapatan perkapita per-tahun. Kisaran pendapatan perkapita di Desa Pagerharjo yang diwakili oleh responden pada kisaran antara Rp.5.000.000,- sampai Rp.6.000.000,- sebanyak 7 (tujuh) orang atau sebesar 41,18 %, dan kisaran Rp.6.000.000,- sampai Rp.7.000.000,- sebanyak 6 (enam responden atau sebesar 35,29 %. Besaran pendapatan perkapita tersebut termasuk tinggi, apabila dihitung per-bulan maka besarannya berkisar antara Rp.416.667,- sampai Rp.583.333,- atau Rp.13.889,- sampai Rp.19.444,- per-hari.

Menurut data dari Biro Pusat Statistik (BPS) Daerah Istimewa Yogyakarta, garis kemiskinan Daerah Istimewa Yogyakarta per-Maret 2018 adalah sebesar Rp.409.744,- perkapita per-bulan. Dalam melakukan pengukuran terhadap tingkat kemiskinan, BPS menggunakan pendekatan kebutuhan dasar. Dengan demikian, kemiskinan dapandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar baik makanan maupun bukan makanan. Garis kemiskinan yaitu batas minimum pengeluaran perkapita per-bulan untuk memenuhi kebutuhan makanan dan non makanan yang akan menggolongkan seseorang termasuk miskin atau tidak (Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta 2018). Apabila ukuran batas kemiskinan ini dihitung dalam satuan tahun, maka garis kemiskinan di DIY berada pada angka Rp.409.744,- x 12 bulan = Rp.4.916.928,-

Apabila batas garis kemiskinan ini dibandingkan dengan pengeluaran perkapita menurut BPS, maka dapat dikatakan bahwa pendapatan perkapita lebih besar dari Rp.5.000.000,- per tahun sudah bisa dikatakan sebagai batas tidak miskin karena sudah melebihi batas garis kemiskinan DIY Tahun 2018 sebesar Rp.4.916.928,-. Besarnya responden yang pendapatan perkapita nya lebih dari Rp.5.000.000,- per tahun adalah sebanyak 16 (enam belas) orang atau sebesar 99 %. Artinya bahwa setelah dikurangi untuk pengeluaran perkapita per-tahun, maka minimal masih ada tabungan sebesar Rp.5.000.000,- - Rp.4.916.928,- = Rp. 83.072,- per-tahun sampai dengan Rp.8.000.000 – Rp.4.916.928,- = Rp.3.083.072,- per-tahun. Angka ini merupakan angka pendapatan perkapita setelah

dikurangi pengeluaran perkapita, artinya sudah merupakan pendapatan perkapita per-tahun bukan pendapatan keluarga per-tahun.

Sebelum Tahun 2012, Desa Pagerharjo merupakan desa yang tergolong rawan pangan karena tingginya persentase masyarakat miskin dan berbagai masalah lain seperti kurangnya sarana dan prasarana kesehatan, sulitnya akses keluar masuk desa akibat rendahnya sarana distribusi dan masih banyak permasalahan lainnya. Mulai tahun 2012 oleh Pemerintah Daerah bekerjasama dengan Pemerintah Desa menjadikan Desa Pagerharjo sebagai sasaran untuk menjalankan Program Desa Mandiri Pangan. Bersama-sama dengan stakeholder yang terkait, permasalahan Desa Pagerharjo dianalisis untuk diberikan solusinya. Tidak hanya di bidang pertanian saja, melainkan juga di bidang kesehatan, sarana dan prasarana, dan lain-lainnya. Beberapa tujuan dari Program Mandiri Pangan yang diterapkan antara lain: a. memfasilitasi dan mendorong kegiatan masyarakat dalam hal ketersediaan pangan, distribusi, dan peningkatan kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pangan; b. melakukan pendampingan dalam hal penguatan kelembagaan Lembaga Keuangan Desa (LKD), dan penguatan peran Tim Pangan Desa (TPD); c. mewujudkan Desa Pagerharjo menjadi Desa Mandiri Pangan dalam hal pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat desa serta penganekaragaman pangan sesuai dengan potensi juga jondisi local (Repository.umy.ac.id). Khusus tujuan program penganekaragaman pangan sesuai dengan kondisi lokal antara lain penanaman massal tanaman tahunan yang menghasilkan di daerah-daerah berlereng sekaligus dalam upaya untuk mencegah terjadinya erosi sehingga daerah-daerah yang berada di bawahnya menjadi lebih aman. Salah satu hasil dari Program Desa Mandiri Pangan di Desa Pagerharjo ini dapat dilihat dari peningkatan pendapatan perkapita penduduk yang diwakili oleh para responden.

Apabila ditinjau dari Undang-undang Kesejahteraan Sosial dimana kesejahteraan masyarakat adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial, maka masyarakat Desa Pagerharjo bisa dikatakan sejaahtera. Hal ini disebabkan karena dari segi material bisa terpenuhi yaitu tingkat pendapatan perkapita yang berada di atas garis kemiskinan DIY. Kebutuhan material yang berhubungan dengan pangan,

sandang, papan, dan juga kesehatan semua sarana dan prasarananya sudah tersedia di Desa Pagerharjo. Adapun kebutuhan spiritual yang dihubungkan dengan pendidikan, keamanan, dan ketenteraman hidup, bisa dikatakan semua terpenuhi dan ada di Desa Pagerharjo. Dari kebutuhan-kebutuhan ini yaitu material, sosial, dan spiritual semua terpenuhi, sehingga masyarakatnya meskipun bertempat tinggal di sekitar daerah yang berlereng, tetap saja bisa memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidup beserta dengan keluarganya masing-masing. Oleh karena itu segala fasilitas yang sudah lengkap untuk menunjang kehidupan masyarakat di Desa Pagerharjo tentunya harus dipertahankan keberadaannya sehingga masyarakat yang membutuhkan akan fasilitas tersebut akan mudah bisa memanfaatkannya.

E. Kesimpulan dan Saran

Penggunaan tanah di daerah berlereng di Desa Pagerharjo didominasi oleh jenis penggunaan tanah pertanian tanah kering yaitu kebun campuran berupa kopi, cengkeh, coklat, teh, kelapa, pisang, jati, dan sengon. Penggunaan tanah di daerah berlereng ini tidak berdampak langsung terhadap kesejahteraan masyarakat, tetapi berdampak terhadap kelestarian lingkungan khususnya pencagahan erosi. Kesejahteraan masyarakat lebih disebabkan karena sebagian besar masyarakatnya bermata pencaharian lebih dari satu, mayoritas berusaha di bidang lain untuk menambah penghasilannya. Selain itu lengkapnya fasilitas sosial yang ada di Desa Pagerharjo menyebabkan masyarakatnya mudah dalam mengakses segala macam kegiatan. Untuk menjaga kelestarian lingkungan, meskipun penggunaan tanah di daerah berlereng sudah ditanami tanaman keras pencegah erosi, sebaiknya dalam pengolahan tanah juga perlu diterapkan sistem terasering. Selain itu perlu optimasi penggunaan tanah di daerah berlereng dengan melakukan usaha tani yang lebih intensif lagi agar bisa menambah penghasilan masyarakat sekaligus melestarikan lingkungan di sekitarnya.

Ucapan Terima Kasih

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu pelaksanaan penelitian dan penyusunan naskah publikasi ini.

Terima kasih secara khusus kami sampaikan kepada Sdr. Sugiharto yang telah membantu dan membersamai saat pengambilan data dari Lembah Sinogo sampai Puncak Nglinggo Desa Pagerharjo.

DAFTAR PUSTAKA

Biro Pusat Statistik 2018, *Berita resmi statistik profil kemiskinan Daerah Istimewa Yogyakarta.*

Departemen Pendidikan Nasional 2008, Kamus besar bahasa Indonesia, Jakarta.

Hardjowigeno, Sarwono dan Widiatmaka 2011, *Evaluasi kesesuaian lahan & perencanaan tata guna lahan,* Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Jayadinata, J T 1999, *Tata guna tanah dalam perencanaan pedesaan perkotaan & wilayah,* Penerbit ITB, Bandung.

Suburi, J 2001, 'Konsep wilayah tanah usaha sebagai dasar penataan suatu wilayah', *Buletin Balitbang Dephan* Vol. VI, No. 7, Jakarta.

Mosher, AT 1987, *Menggerakkan dan membangun pertanian*, Yasaguna, Jakarta.

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional 2008, *Kamus besar Bahasa Indonesia edisi keempat*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Sadyohutono, M 2016, *Tata guna tanah dan penyerasian tata ruang*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Sony 2008, 'Air dan tanah sumber kehidupan', *Majalah Rona Alam dan Kehidupan*, Jakarta.

Sandy, IM 1977, *Penggunaan tanah di Indonesia,* Direktorat Tata Guna Tanah Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, Jakarta.

Sugiyono 2011, *Metode penelitian kuantitatif kualitatif dan R & D,* Penerbit Alfabeta, Bandung.

Suripin 2002, *Pelestarian sumber daya tanah dan air,* Penerbit Andi, Yogyakarta.

Ritohardoyo, S 2013, *Penggunaan dan tata guna lahan*, Penerbit Ombak, Yogyakarta.

Waskito dan Hadi A 2017, *Pertanahan, agraria dan tata ruang*, Penerbit Kencana, Jakarta.

PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP: KONFORMITAS DAN PABRIKASI TINDAKAN MASYARAKAT

(Studi di Kabupaten Kendal, Provinsi Jawa Tengah)

Aristiono Nugroho, Suharno, dan Sri Kistiyah

A. Pendahuluan

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atau PTSL di Kabupaten Kendal telah dilaksanakan tanpa dipungut biaya, alias gratis. Demikianlah berita atau informasi yang disampaikan oleh jatengprov.go.id (portal resmi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah) pada tanggal 14 Maret 2018. Pada tanggal yang sama, Tribun Jateng.com memberitakan, bahwa Sekretaris Daerah Kabupaten Kendal menyebut PTSL yang melakukan sertipikasi atas 43.000 bidang tanah merupakan program pengentasan kemiskinan.

Kemudian kendalkab.go.id (portal resmi Pemerintah Kabupaten Kendal) juga mengabarkan pada tanggal 22 Januari 2019, bahwa untuk mencegah konflik pertanahan, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal dan Pemerintah Kabupaten Kendal melakukan sosialisasi PTSL. Selanjutnya kendalkab.go.id juga mengabarkan pada tanggal 23 Januari 2019, bahwa Bupati Kendal, Mirna Anissa, menginginkan pelaksanaan PTSL mampu dikoordinasikan dengan komunikasi yang baik, antara pemerintah desa, pemerintah kecamatan, pemerintah kabupaten, dan kantor pertanahan.

Informasi media massa tersebut memperlihatkan, bahwa PTSL merupakan program yang diminati oleh pemerintah daerah dan masyarakat. Bahkan Sekretaris Daerah Kabupaten Kendal menyebut

PTSL merupakan program pengentasan kemiskinan. Hal ini membuka peluang bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal untuk mewujudkan konformitas tindakan masyarakat, yang selanjutnya dipabrikasi untuk menyukseskan pelaksanaan PTSL.

Konformitas tindakan, adalah gabungan atau himpunan tindakan individual (anggota masyarakat), yang dimaksudkan untuk mengikuti atau menyesuaikan tindakan yang bersangkutan dengan tindakan individu lain, serta dimaksudkan untuk membangun harmoni, persetujuan, hubungan baik, dan kesamaan tindakan individu yang bersangkutan dengan individu lain, dengan mengacu pada ketentuan PTSL yang diterapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal.

Sementara itu, pabrikasi tindakan, adalah salah satu upaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, untuk memproduksi tindakan masyarakat khususnya konformitas tindakan masyarakat secara masif untuk menyukseskan PTSL. Konformitas tindakan masyarakat dari pelaku awal digandakan atau direplikasi kepada pelaku selanjutnya, kemudian digandakan atau direplikasi kembali kepada pelaku selanjutnya lagi, demikian seterusnya.

B. Konformitas Tindakan Masyarakat

Collins Dictionary (2019) menyatakan, bahwa konformitas *(conformity)* adalah tindakan atau perilaku seseorang, yang ia maksudkan agar tindakan atau perilakunya sama dengan tindakan atau perilaku orang lain. Selain itu, konformitas juga dipandang sebagai kondisi atau fakta, untuk membangun harmoni, persetujuan, hubungan baik, dan kesamaan. Konformitas juga dapat dimaknai sebagai tindakan penyesuaian terhadap kebiasaan yang ada di suatu masyarakat.

Dalam konteks PTSL dapat dimaknai bahwa konformitas adalah: **Pertama**, tindakan anggota masyarakat yang dimaksudkan agar tindakannya dianggap sama dengan tindakan anggota masyarakat lainnya; **Kedua**, kondisi yang diciptakan agar terbangun harmoni, persetujuan, hubungan baik, dan kesamaan tindakan di masyarakat; **Ketiga**, tindakan penyesuaian anggota masyarakat terhadap kebiasaan yang ada di suatu masyarakat.

Sesungguhnya keberhasilan percepatan PTSL terletak pada dukungan dan bantuan masyarakat dalam bentuk partisipasi masyarakat pada kegiatan pengukuran bidang tanah, penelitian riwayat tanah, dan penetapan batas. Partisipasi ini memperlihatkan posisi kemitraan atau *partnership,* antara kantor pertanahan dengan masyarakat. Posisi kemitraan memberi kedua pihak kewajiban untuk memenuhi hal-hal yang harus ia lakukan, sehingga saat seluruh kewajiban terpenuhi maka program yang dilaksanakan akan berjalan lancar.

Untuk menggalang partisipasi masyarakat terbuka peluang dilakukannya pendekatan intrusif atau pendekatan introduksi. Pendekatan intrusif dilakukan dengan cara memperkenalkan gagasan yang secara budaya dekat dengan budaya setempat. Strategi ini memakan waktu lama, karena perubahan akan terjadi tahap demi tahap, sebab para pihak diberi cukup waktu untuk memahami dan melaksanakan gagasan sedikit demi sedikit. Sebaliknya, pendekatan introduksi dilakukan dengan cara memperkenalkan gagasan yang secara budaya berbeda dengan budaya setempat. Strategi ini memakan waktu relatif singkat, karena perubahan akan terjadi secara cepat, sebab para pihak hanya diberi waktu sesingkat-singkatnya untuk memahami dan melaksanakan gagasan yang diperkenalkan (Nugroho 2013, 80).

Sebagaimana diketahui PTSL merupakan kegiatan yang secara budaya memiliki perbedaan dengan budaya yang selama ini dipraktekkan oleh masyarakat. Tetapi hal ini tidaklah menutup kemungkinan diperolehnya dukungan masyarakat dalam bentuk partisipasi dalam program PTSL. Ketika masyarakat berpartisipasi dalam PTSL akan terjadi interaksi antara masyarakat dengan: (1) petugas kantor pertanahan, (2) nilai-nilai PTSL, dan (3) sistem yang dibangun dalam konteks PTSL. Interaksi ini berakibat pada terjadinya konformitas dan pabrikasi tindakan masyarakat dalam PTSL.

Beberapa ahli menyatakan, bahwa sesungguhnya konformitas tindakan masyarakat dalam PTSL tidaklah dapat muncul, bila tidak ada pihak yang terkait dengan hal itu. Pihak yang terkait tersebut, adalah pihak-pihak yang pelaksanaan tugasnya berelasi dengan perbaikan administrasi pertanahan. Termasuk dalam hal ini, adalah pihak-pihak yang berkenan mewujudkan konformitas, terutama konformitas antara

standar administrasi pertanahan yang baru (PTSL) dengan standar administrasi pertanahan yang lama (PT atau Pendaftaran Tanah).

Pandangan ini didasarkan pada hasil penelitian Paradzayi dkk saat FIG Congress 2014. Paradzayi, Mapamula, serta Mtariswa (2014, 4) menyampaikan bahwa dalam rangka perbaikan administrasi pertanahan, perlu dilakukan suatu proses konformitas antara standar LADM *(Land Administration Domain Model)* dengan sistem pertanahan yang ada, sebelum standar LADM diadopsi. Selain itu, mereka juga menyatakan, bahwa "konformitas" adalah suatu kondisi ketika dilakukan proses penyesuaian antara standar pertanahan tertentu dengan sistem pertanahan yang telah ada. Hasilnya berupa perbaikan administrasi pertanahan, yang sesuai dengan standar pertanahan tertentu.

Paradzayi, Mapamula, dan Mtariswa menyampaikan hasil penelitiannya dalam naskah berjudul, *"Investigating The Conformity of The Zimbabwe Land Administration System To The Land Administration Domain Model Standard."* Penyampaian mereka relevan dengan tema FIG Congress 2014, yaitu: *"Engaging The Challenges, Enhancing The Relevance"* yang dilaksanakan di Kuala Lumpur pada tanggal 16 – 21 Juni 2014.

Hasil penelitian Paradzayi, Mapamula, dan Mtariswa relevan dengan hasil penelitian Tang, Wu, dan Sun (2013) yang berjudul, *"Confluence: Conformity Influence In Large Social Network."* Penelitian ini kembali memperlihatkan para pihak yang memiliki keterkaitan dengan konformitas disebut sebagai pihak-pihak yang merupakan bagian dari jejaring sosial atau *social network*.

Tang, Wu, dan Sun (2013, 9) menyatakan bahwa masalah terkini adalah *"confluence" (conformity influence),* yaitu keterkaitan konformitas (penyesuaian diri) dengan jejaring sosial. Hal tersebut dapat terjadi karena adanya koneksi, antara konformitas dengan status dan struktur sosial. Oleh karena itu, dalam konteks konformitas tindakan masyarakat dalam PTSL, merupakan bentuk interaksi pihak-pihak yang memiliki status dan struktur sosial tertentu.

Hal ini dikuatkan oleh hasil penelitian Nook, dkk (2016), bahwa para pihak yang terkait dengan konformitas tindakan masyarakat adalah para pihak yang aktif mengamati isi konformitas. Penelitianyan telah

dilakukan berjudul, *"Prosocial Conformity: Prosocial Norms, Generalize Across Behavior, And Empathy"*, yang berhasil mengungkap individu yang aktif mengamati isi konformitas pro-sosial. Pada umumnya individu meyakini adanya target sosial yang besar saat pengambilan keputusan. Oleh karena itu, para individu memandang perlu dilakukannya intervensi agar sisi pro-sosial suatu keputusan semakin meningkat selanjutnya keputusan tersebut efektif dalam pelaksanannya (Nook 2016, 1058).

Ketika masyarakat melakukan konformitas dalam tindakannya, maka sebagai satu kesatuan individu, mereka terlebih dahulu melakukan harmonisasi antara sisi *nurture* dengan sisi *culture*. Upaya harmonisasi ini merupakan sesuatu yang fitri, sehingga dibutuhkan kepekaan mereka dalam mengelola: **Pertama**, sisi *nurture* atau sisi lahir *(by given),* yang memiliki ciri-ciri bawaan berbeda, seperti bentuk tubuh secara fisik, yang selanjutnya berdampak pada kemampuannya bekerja. **Kedua**, sisi *culture,* di mana manusia hidup dan dibesarkan dalam pengaruh sosio-ekonomi dan sosio-ekologi, yang selanjutnya berdampak pada etos dan ketangguhan bekerja anggota masyarakat (Nugroho 2014, 132-133).

Ketika kesatuan individu atau masyarakat melakukan harmonisasi antara sisi *nurture* dengan sisi *culture* dalam melakukan konformitas tindakan, berdasarkan sisi *nurture* yang dimilikinya, masyarakat berupaya memperbaiki ketangguhannya dengan memanfaatkan sisi *culture* yang dimilikinya. Sisi *culture* akan mendorong masyarakat, untuk sedapat mungkin mampu memperhatikan sosio-ekonomi dan sosio-ekologi saat melakukan konformitas. Hal ini relevan dengan pandangan Salazar (2017) dalam artikel berjudul *"The Land of White Conformity"*.

Salazar (2017) mengungkapkan, bahwa terdapat relasi antara tanah (sosio-ekologi) dengan konformitas. Hal ini dibuktikan dengan mengungkapkan kasus wilayah, tanah, atau sosio-ekologi Amerika Serikat ketika bersinggungan dengan kaum imigran. Salazar menjelaskan, bahwa Amerika Serikat bukanlah hal utopis bagi kaum imigran, yang memiliki keyakinan penuh untuk datang di tanah, wilayah atau sosio-ekologi ini. Bagi kaum imigran, Amerika Serikat merupakan tempat bagi mereka melakukan konformitas untuk memperoleh kesejahteraan dengan cara mengikuti tradisi atau budaya orang-orang Amerika kulit putih, yang telah datang lebih dahulu di tanah ini. Dengan kata lain

Salazar menegaskan keharusan mengikuti tradisi atau budaya orang lain sebagai *point* penting dalam konformitas.

Selain keharusan mengikuti tradisi atau budaya orang lain sebagai *point* penting dalam konformitas, keyakinan tentang *reward* yang akan diperoleh juga menjadi pendorong terwujudnya atau dilakukannya konformitas tindakan oleh masyarakat. *Reward* diperoleh, ketika para pihak berhasil mengalihkan konsensus kelompok *(group consensus)* menjadi pandangan individual. Hal ini diungkapkan oleh Cialdini dan Trost (1998, 168) dalam karyanya *"Social Influence: Social Norms, Conformity, And Compliance".*

Cialdini dan Trost (1998, 168) menjelaskan, bahwa keinginan melakukan konformitas telah mengalihkan konsensus kelompok menjadi pandangan individual. Hal ini dapat terjadi karena: (1) anggota masyarakat yakin dengan kebenaran isi konsensus tersebut, (2) anggota masyarakat memperoleh manfaat dari konsensus tersebut, dan (3) anggota masyarakat tidak ingin berbeda, menyimpang, atau bertentangan dengan masyarakat. Tiga tujuan konformitas tersebut dimaksudkan agar anggota masyarakat yang bersangkutan dapat memperoleh *reward.* Berdasarkan konformitas yang berhasil diwujudkan, maka muncul tiga hal sebagai berikut, yaitu: (1) tindakan efektif atau *effective action,* ketika konformitas memberi dampak sosial, dengan mengenali pengaruh sosial yang relatif besar atau mayoritas dan yang relatif kecil atau minoritas; (2) hubungan sosial atau *social relationships,* ketika konformitas memperhatikan faktor situasional, faktor individual, dan faktor budaya; dan (3) konsep diri atau *self-concept,* ketika konformitas sudah menjadi bagian dari diri atau masyarakat yang bersangkutan.

Urgensi konformitas dalam upaya memperoleh *reward* juga terwujud ketika individu telah melakukan perbandingan sosial dan mengalami pengaruh sosial. Hal ini diungkapkan oleh Zafar (2009) dalam penelitiannya, yang berjudul *"An Experimental Investigation Of Why Individuals Conform".* Interaksi sosial berkaitan dengan munculnya konformitas. Selanjutnya konformitas baru akan muncul ketika individu memperhatikan perbandingan sosial dan mengalami pengaruh sosial (Zafar 2009, 23-24).

Asch (1955, 1) menyatakan bahwa ketika membahas tentang konformitas *(conformity),* maka istilah ini merujuk pada adanya perilaku individu yang disesuaikan dengan pola perilaku suatu kelompok dimana individu tersebut menjadi anggotanya. Secara umum, pola perilaku suatu kelompok ditentukan atau diatur oleh norma sosial *(social norm)* yang berlaku di kelompok tersebut. Adakalanya konformitas memiliki kekuatan penuh dalam mengubah perilaku individu yang seringkali membuat individu berkonflik dengan sikap, etika, dan moralitas dirinya sendiri. Ada dua hal yang mendukung terwujudnya konformitas, yaitu dukungan sosial *(social support)* serta ketertarikan dan komitmen individu terhadap kelompok *(attraction and commitment to the group)* (Asch 1955, 2).

Punishment berpeluang diberikan masyarakat saat ada anggota masyarakat yang tindakan atau perilakunya berbeda dengan perilaku masyarakat. Contoh, apabila ada anggota masyarakat yang tidak melakukan konformitas tindakannya dalam PTSL, sedangkan masyarakat bersedia melakukan konformitas tindakan. Akibatnya anggota masyarakat tersebut akan memperoleh *punishment* berupa pengucilan oleh masyarakatnya. Hal yang menghubungkan konformitas dengan kepatuhan ini diungkapkan Bocchiaro dan Zamperini (2010) dalam penelitiannya, yang berjudul *"Conformity, Obedience, Disobedience: The Power Of The Situation".* Ada koneksi antara konformisme *(conformism)* dengan kepatuhan *(obedience).* Mereka menyatakan, bahwa konformisme dapat didefinisikan sebagai perubahan pemikiran, perasaan, atau tindakan seseorang, karena mengikuti atau tunduk pada tekanan, kenyataan, atau pandangan yang ada pada suatu kelompok tertentu. Sementara itu, kepatuhan adalah modifikasi tindakan seseorang, agar sesuai dengan instruksi pemegang kekuasaan (Bocchiaro dan Zamperini 2010, 14).

Dalam konteks *punishment,* anggota masyarakat didorong agar patuh pada pola perilaku masyarakat serta didorong agar berubah dari pasif menjadi aktif, tetapi dicegah agar tidak berubah dari patuh dan konform menjadi tidak patuh dan menolak konformitas. Hal ini diungkapkan oleh Bocchiaro dan Zamperini (2010, 290) bahwa ada dua hal yang menjadi penyebab seseorang berubah dari patuh menjadi tidak

patuh dan menolak konformitas, yaitu: (1) bila sesuatu bertentangan dengan moralitas atau *immorality,* dan (2) bila sesuatu memperlihatkan ketidak-adilan atau *injustice.* Konformisme dan kepatuhan merupakan basis budaya yang tetap memberi ruang diskusi dan kritik agar budaya (tradisi) dapat terus dikembangkan.

Pandangan Bocchiaro dan Zamperini dapat mendorong anggota masyarakat agar memperhatikan peluang *punishment,* bila tidak mampu memperlihatkan konformitas dalam PTSL. Hal ini sejalan dengan pandangan Zollman (2008) yang menyatakan bahwa konformis *(conformist)* memiliki efek positif bagi reliabilitas (keajegan) perilaku anggota masyarakat dalam masyarakat. Hasil penelitian Zollman yang berjudul *"Social Structure And The Effects Of Conformity"* yaitu bahwa perilaku konformis *(conformist)* memiliki efek positif bagi reliabilitas (keajegan) perilaku individu dalam suatu kelompok (2008, 20). Selain itu diketahui bahwa suatu kelompok akan semakin baik bila para anggotanya berpartisipasi dalam dialog dan memperlihatkan perilaku yang konformis. Sementara itu, upaya mengurangi efek pengaruh sosial akan diperlukan bila struktur sosial mengakibatkan pengaruh yang tidak berimbang atau tidak setara.

Para ahli menyatakan, bahwa ada pertukaran kepentingan antar para pihak yang terkait dengan konformitas. Mekanisme keyakinan *(belief mechanism)* dan mekanisme preferensi *(preference mechanism)* merupakan mekanisme dalam konformitas, yang pada akhirnya mendorong terjadinya pertukaran kepentingan antar para pihak. Hal ini diungkap oleh Bernheim and Exley (2015) dalam penelitian berjudul, *"Understanding Conformity: An Experimental Investigation"*. Pada hasil penelitiannya, Bernheim and Exley (2015, 35-37) menyatakan bahwa konformitas berkaitan dengan konvensi atau norma individu. Kondisi inilah yang akhirnya memaksa masing-masing individu atau pihak terkait, untuk melakukan pertukaran kepentingan. Hal ini dapat berlangsung karena konformitas memiliki dua mekanisme utama, yaitu: (1) mekanisme keyakinan, dan (2) mekanisme preferensi.

Pertukaran kepentingan antar para pihak yang terlibat dengan konformitas, lebih jelas diungkapkan oleh Cialdini dan Goldstein (2004) melalui penelitian yang berjudul *"Social Influence: Compliance And*

Conformity". Cialdini dan Goldstein (2004, 606-613) menjelaskan bahwa konformitas memiliki tiga tujuan, yaitu: (1) ketepatan atau *accuracy,* (2) keikut-sertaan atau *affiliation,* dan (3) mengelola konsep diri yang positif atau *positive self-concept*.

Keterkaitan antara tujuan konformitas dengan pertukaran kepentingan kembali ditekankan oleh Cialdini dan Goldstein (2004, 606) dengan menyatakan bahwa istilah "konformitas" merujuk pada perubahan tindakan dan perilaku seseorang sebagai respon atas tindakan dan perilaku banyak orang (masyarakat). Konformitas normatif dan informasional bertemu dalam bentuk motivasi, yang memiliki akurasi terhadap perilaku, dan relevan dengan keinginan untuk memperoleh persetujuan dari pihak lain. Tujuan akurasi yang kuat dapat mengkounter-tindakan *(counter-act)* individu yang mendapat tekanan normatif, ketika individu tersebut membuat keputusan akuntabel bagi kelompok tertentu, yang mengetahui pandangan atau isu tertentu.

Sementara itu, Holzhausen (1993) menyatakan bahwa ada peluang keberlanjutan konformitas karena konformitas mampu mempertemukan pengaruh sosial normatif *(normative social influence)* dengan pengaruh sosial informasional *(informational social influence)*. Hal ini diungkapkannya dalam buku yang berjudul "*Normative And Informational Influences In Conformity, Persuasion And Group Polarization: A Unified Paradigm Of Social Influence"*. Pengaruh sosial *(social influence)* berpeluang membentuk konformitas *(conformity),* polarisasi kelompok *(group polarization),* dan perubahan sikap individual *(individual attitude change)*.

Relevan dengan pandangan Holzhausen tersebut, Spradley dan McCurdy (2012, 9) dalam buku *"Conformity And Conflict"* menyatakan bahwa masyarakat memiliki budaya pengetahuan yang sering kali tersembunyi atau tidak disadari keberadaannya oleh individu-individu (anggota masyarakat) yang ada di masyarakat. Meskipun demikian diketahui bahwa budaya pengetahuan sangat mendasar pada diri individu. Hal ini dikarenakan budaya pengetahuan dapat digunakan secara konstan oleh individu, untuk menata perilaku setelah individu yang bersangkutan berhasil menginterpretasikan pengalamannya.

Berdasarkan pengalaman, maka konformitas dipandang sebagai keputusan yang bermoral, sehingga akan memberi pengaruh kuat dan relatif lama. Hal ini diungkapkan oleh Kundu dan Cummins (2012, 9) dalam karyanya yang berjudul *"Morality And Conformity: The Asch Paradigm Applied To Moral Decisions"*. Mereka menyatakan, bahwa keputusan yang bermoral akan memberi pengaruh kuat dan relatif lama, karena keputusan tersebut mudah dilaksanakan dan tindakannya rasional. Selain itu, konformitas juga dipandang sebagai suatu keputusan yang tetap rasional, meskipun berada di bawah kondisi yang tidak pasti.

Berbeda dengan Kundu dan Cummins yang fokus pada moralitas dan rasionalitas, Sommers (2014) dalam karyanya *"Narratives of Social Justice Educators",* fokus pada aspek kebutuhan anggota masyarakat untuk bertahan atau *survive*. Ia mengungkapkan, bahwa masyarakat *(society)* hanya dapat bertahan *(survive),* jika memelihara dan mereplikasi sosio-ekonomi *(socio-economic)* dan struktur politik *(political structure)* yang ada pada dirinya di saat ini. Oleh karena konformitas merupakan bagian penting dalam sosio-ekonomi dan struktur politik, maka dapatlah dikatakan bahwa masyarakat dapat *survive*, bila berkenan melakukan konformitas.

Keberlanjutan konformitas di masa-masa mendatang juga didukung oleh Eerkens dan Lipo (2007) dalam *"Cultural Transmission Theory and The Archaeological Record: Providing Context to Understanding Variation and Temporal Changes in Material Culture"*. Proses transmisi *(transmission processes)* sangat dipengaruhi oleh konten *(content),* konteks *(context),* dan pola transmisi, serta variasi struktur mendasar pada benda-benda budaya (Eerkens dan Lipo 2007, 239). Oleh karena itu, agar konformitas tindakan masyarakat dapat berkelanjutan, maka konten, konteks, pola transmisi, dan struktur perlu mendapat perhatian secara seksama.

Berdasarkan berbagai uraian tersebut diketahui, bahwa konformitas tindakan masyarakat terwujud ketika masyarakat melakukan tindakan yang seharusnya, baik karena ketentuan atau norma hukum yang berlaku, maupun karena ketentuan atau norma sosial yang disepakati. Masyarakat melakukan tindakan tersebut karena meyakini kebenarannya,

setelah memperhatikan pengaruh dan perbandingan sosial antara yang melakukan dengan yang tidak melakukan tindakan seharusnya.

Konformitas yang dilakukan karena meyakini kebenaran, juga mampu memproduksi dukungan sosial, serta memperkuat komitmen individu. Meskipun untuk itu, ada konsekuensi berupa *reward and punishment*. *Reward* yang diperoleh mendorong terwujudnya suatu tindakan efektif, membentuk relasi sosial, dan memperkuat konsep diri. Sementara itu, *punishment* yang diperoleh mendorong terbentuknya kepatuhan, kesiapan berubah, dan keajegan tindakan. Pada akhirnya kesemua itu bermuara pada suatu pertukaran kepentingan, baik melalui mekanisme keyakinan, maupun melalui mekanisme preferensi.

Komunikasi yang baik antara Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal dengan Pemerintah Kabupaten Kendal memudahkan terwujudnya konformitas tindakan masyarakat, karena ada relasi yang kuat antara Pemerintah Kabupaten Kendal, Pemerintah Kecamatan di Kabupaten Kendal, Pemerintah Desa di Kabupaten Kendal, dan masyarakat desa di Kabupaten Kendal. Komunikasi menjadi unsur "pelumas" dalam proses terjadinya konformitas tindakan masyarakat, sebagai berikut: **Pertama**, Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal menyampaikan ketentuan PTSL kepada masyarakat melalui forum sosialisasi atau penyuluhan. Forum ini berguna untuk membangun kesadaran masyarakat tentang pentingnya PTSL; **Kedua**, masyarakat atau calon peserta PTSL hadir dalam forum sosialisasi atau penyuluhan untuk mengetahui ketentuan PTSL yang akan diterapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal. Masyarakat yang hadir diyakinkan oleh petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal tentang manfaat PTSL, sehingga mereka berkenan melakukan konformitas tindakan; **Ketiga**, bagi anggota masyarakat yang tidak mampu dan tidak bersedia memenuhi ketentuan PTSL yang akan diterapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal tidak akan terlibat dalam proses konformitas selanjutnya. Ketika peserta PTSL sibuk melakukan konformitas tindakan, maka mereka yang tidak bersedia menjadi peserta PTSL tidak akan disibukkan oleh upaya melakukan konformitas tindakan; **Keempat**, bagi anggota masyarakat yang mampu dan bersedia memenuhi ketentuan PTSL yang akan diterapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal akan terlibat dalam proses

konformitas selanjutnya, yaitu dengan cara mendaftarkan diri sebagai peserta PTSL. Setelah sebagian masyarakat terdaftar sebagai peserta PTSL, maka mereka wajib menempuh tahapan-tahapan dalam PTSL seperti menujukkan riwayat tanah yang valid; **Kelima**, setelah anggota masyarakat mendaftarkan diri sebagai peserta PTSL, maka ia terikat dan mengikatkan diri pada ketentuan PTSL yang akan diterapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal. Salah satu ketentuan PTSL yang penting, tetapi sering dilupakan oleh peserta PTSL adalah pemasangan tanda batas; **Keenam**, muncul beberapa anggota masyarakat yang memperlihatkan diri bertindak sesuai dengan pada ketentuan PTSL yang diterapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal. Kesiapan masyarakat bertindak sesuai dengan pada ketentuan PTSL direspon secara proporsional oleh petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal dengan memberi pelayanan terbaik, misalnya saat pelaksanaan pengukuran; **Ketujuh**, mereka ini (beberapa anggota masyarakat yang memperlihatkan diri bertindak sesuai dengan pada ketentuan PTSL yang diterapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal) disebut para pelaku awal, yaitu orang-orang yang bertindak lebih awal sebelum masyarakat yang lebih luas melakukannya di desa. Para pelaku awal adalah anggota masyarakat yang memiliki ketahanan prima dalam menghadapi kendala pelaksanaan PTSL, termasuk ketika terjadi konflik atas bidang tanah yang sedang mereka perjuangkan sertipikat hak atas tanahnya; **Kedelapan**, kemudian tindakan para pelaku awal ini dijadikan acuan oleh para pelaku berikutnya yang selanjutnya juga akan dijadikan acuan oleh para pelaku berikutnya lagi, demikian seterusnya hingga pelaksanaan PTSL berakhir. Semangat mengacu atau mempedomani tindakan orang lain merupakan kunci keberhasilan proses konformitas tindakan masyarakat.

Setelah melalui proses pembentukan yang relatif panjang, konformitas tindakan masyarakat memberi hasil berupa: **Pertama**, kesediaan masyarakat mematuhi ketentuan PTSL yang diterapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal; **Kedua**, kesediaan masyarakat mengikuti tindakan anggota masyarakat yang telah sesuai dengan ketentuan PTSL yang diterapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal; **Ketiga**, kesediaan masyarakat mendukung persuasi sosial

yang dilakukan oleh petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal. Persuasi sosial adalah upaya untuk membujuk masyarakat agar berkenan berpartisipasi dan mewujudkan konformitas tindakan dalam pelaksanaan PTSL dengan cara membangun kesadaran masyarakat sebagai subyek (pengambil keputusan) dan sebagai obyek (diberi keputusan oleh pihak lain); **Keempat**, kesediaan masyarakat memperkuat komitmen individu untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan PTSL di Kabupaten Kendal. Komitmen individu merupakan keteguhan pemikiran, sikap, dan tindakan peserta PTSL tahun 2019 untuk turut berpartisipasi dalam tiap tahapan PTSL demi keberhasilan pelaksanaan PTSL di Kabupaten Kendal; **Kelima**, kesediaan masyarakat memproduksi dukungan sosial bagi keberhasilan pelaksanaan PTSL di Kabupaten Kendal.

C. Pabrikasi Tindakan Masyarakat

Collins Dictionary (2019) mengungkapkan bahwa ada beberapa istilah yang memiliki pengertian yang sama dengan pabrikasi *(fabrication),* yaitu: *manufacture* (membuat atau menghasilkan), *production* (pembuatan atau produksi), *construction* (penyusunan atau pembentukan), dan *assembly* (pemasangan). Dengan demikian pabrikasi dapat diartikan sebagai pembuatan, produksi, penyusunan, pembentukan, dan pemasangan sesuatu.

Pada prakteknya pabrikasi tindakan dapat mendukung suatu tujuan tertentu dengan cara, sebagai berikut: **Pertama**, melakukan pabrikasi identitas (Lwin 2004) yang terkait dengan sikap, pengendalian perilaku, dan tanggungjawab moral. **Kedua**, pabrikasi sejarah (Windschuttle 2003) yang terkait dengan upaya memperkuat fakta. **Ketiga**, pabrikasi pengetahuan (Lawler 2008) yang terkait dengan penyebaran pengetahuan. **Keempat**, pabrikasi pemaknaan sifat obyek budaya (Griswold 2008) yang terkait dengan pemaknaan dari persepsi hingga pengalaman. **Kelima**, pabrikasi tindakan sosial, budaya, dan ekonomi (Griswold 2008).

Dalam konteks pertanahan di Kabupaten Kendal, maka pabrikasi tindakan masyarakat merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, untuk memproduksi tindakan masyarakat, (khususnya konformitas tindakan masyarakat) secara masif untuk menyukseskan PTSL. Ketika berlangsung pabrikasi, maka

konformitas tindakan masyarakat dari pelaku awal digandakan atau direplikasi kepada pelaku selanjutnya, kemudian digandakan atau direplikasi kembali kepada pelaku selanjutnya lagi, dan demikian seterusnya hingga pelaksanaan PTSL tahun 2019 berakhir. Pabrikasi tindakan masyarakat perlu dilakukan agar Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal mampu: **Pertama**, memanfaatkan persuasi sosial pada saat sosialisasi PTSL sebagai pendorong bagi hadirnya komitmen individual (anggota masyarakat) secara masif, sehingga menjadi suatu komitmen sosial (masyarakat) yang utuh. Kemampuan ini biasanya nampak pada peningkatan kinerja dan percepatan proses pada tahapan-tahapan PTSL; **Kedua**, menggandakan dan mereplikasi tindakan individual menjadi tindakan sosial secara masif. Proses ini membutuhkan dukungan dari banyak pihak, karena perubahan yang terjadi ditandai oleh semakin banyaknya orang-orang yang mampu mewujudkan konformitas tindakan; **Ketiga**, memperoleh partisipasi masyarakat secara masif dalam waktu singkat, untuk menyukseskan PTSL di Kabupaten Kendal. Sebagaimana diketahui Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal mendorong hadirnya partisipasi masyarakat agar dapat memenuhi target PTSL tahun 2019.

Pabrikasi tindakan masyarakat dapat dilakukan, setelah: **Pertama**, ada sosialisasi kegiatan (PTSL), yang akan menghasilkan komitmen individual untuk kemudian didorong menjadi tindakan individual; **Kedua**, ada komitmen individual yang kemudian akan digandakan dan direplikasi untuk menghasilkan komitmen sosial; **Ketiga**, ada tindakan individual, yang kemudian akan digandakan dan direplikasi untuk menghasilkan tindakan sosial; **Keempat**, ada kemampuan komunikasi dan persuasi sosial pada diri petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal yang akan berinteraksi dengan masyarakat.

Pabrikasi tindakan masyarakat terjadi melalui proses, sebagai berikut: **Pertama**, sosialisasi kegiatan dimanfaatkan oleh petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, untuk menjelaskan ketentuan PTSL yang akan diterapkan. Salah satu ketentuan PTSL yang mendapat perhatian masyarakat atau peserta PTSL, yaitu: alat bukti kepemilikan tanah; **Kedua**, setelah memperoleh penjelasan dari petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, masyarakat melakukan proses untuk menghasilkan konformitas tindakan. Pada tahapan ini adakalanya terjadi konflik saat

pengukuran bidang tanah yang kemudian dapat diatasi dengan baik; **Ketiga**, konformitas tindakan ini kemudian digandakan dan direplikasi oleh petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, hingga menghasilkan tindakan sosial secara masif.

Setelah pelaksanaan pabrikasi tindakan masyarakat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, maka muncul tindakan sosial secara masif untuk menyukseskan PTSL, sehingga secara umum target PTSL dapat tercapai, agar dapat menutupi target di tingkat desa yang di beberapa tempat tidak tercapai. Hal tersebut nampak pada realita di lapangan, sebagai berikut: **Pertama**, munculnya tindakan sosial secara masif nampak pada upaya sosialisasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal; **Kedua**, upaya untuk menyukseskan PTSL nampak pada tindakan mencuri start yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal. **Ketiga**, pencapaian target PTSL tahun 2019 di Kabupaten Kendal; **Keempat**, mencegah kegagalan pelaksanaan PTSL di tingkat desa.

D. Penutup

Terbatasnya sumberdaya manusia di kantor pertanahan di sisi lain target PTSL setiap tahunnya relatif besar, maka setiap kantor pertanahan wajib memiliki strategi yang tepat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat. Ikhtiar ini meliputi upaya mewujudkan konformitas tindakan masyarakat, yang selanjutnya akan dipabrikasi oleh kantor pertanahan, sehingga terbentuk tindakan masyarakat secara masif, yang sesuai dengan ketentuan pelaksanaan PTSL.

Daftar Pustaka

Asch, SE 1955, 'The power of conformity', *Scientific American,* no.193 (5).

Bocchiaro, P and Zamperini, A 2010, *Conformity, obedience, disobedience: the power of the situation,* Univertity of Padua, Italy.

Cialdini, RB and Trost, MR 1998, *Social influence: social norms, conformity, and compliance,* Arizona State University, Arizona.

Cialdini, RB and Goldstein, NJ 2004, *Social influence: compliance and conformity,* Arizona State University, Arizona.

Collins Dictionary 2018, *Conformity,* dilihat pada 5 September 2019, http://www.collinsdictionary.com.

_____, *Fabrication,* dilihat pada 5 September 2019, http://www.collinsdictionary.com.

Eerkens, JW and Lipo, CP 2007, 'Cultural transmission theory and the archaeological record: providing context to understanding variation and temporal changes in material culture', *Springer Science Business Media.*

Griswold, W 2008, 'The fabrication of meaning: literary interpretation in the United States, Great Britain, and the West Indies', *Journal Storage (JSTOR) ITHAKA.*

Holzhausen, KG 1993, *Normative and informational influences in conformity, persuasion and group polarization: a unified paradigm of social influence,* Texas Tech University, Texas.

Kundu, P and Cummins, DD 2012, *Morality and conformity: the asch paradigm applied to moral decisions,* University of Illinois.

Lawler, BR 2008, *Fabrication of knowledge: a framework for mathematical education for social justice,* California State University, California.

Lwin, MO dan Williams, JD 2004, *A model integrating the multidimensional* developmental *theory of privacy and theory of planned behavior to examine fabrication of information online,* Kluwer Academic Publishers, Netherlands.

Nook, EC, Ong, DC, Morelli, SA, Mitchell, JP, dan Zaki, J 2016, 'Prosocial conformity: prosocial norms, generalize across behavior, and empathy', *Personality and Social Psychology Bulletin*, vol. 42, no. 8, hlm. 1045-1062.

Nugroho, A, Budhiawana, H, dan Suharno 2013, *Resonansi landreform lokal: dinamika pengelolaan tanah di Desa Karanganyar*, STPN Press, Yogyakarta.

Nugroho, A, Subroto, T, dan Suharto, P 2014, *Tanah hutan rakyat: instrumen kesejahteraan dan konservasi di Desa Kalimendong,* STPN Press, Yogyakarta.

Paradzayi, C, Mapamula, R, dan Mtariswa, T 2014, 'Investigating the conformity of The Zimbabwe Land Administration System to The Land Administration Domain Model Standard', Prosiding pada FIG Congress Kuala Lumpur, Malaysia.

Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tegah 2018, Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kendal, Gratis, www.jatengprov.go.id, 14 Maret.

Pemerintah Kabupaten Kendal 2019, Cegah Konflik Soal Tanah, BPN dan Pemkab Kendal Sosialisasikan PTSL, www.kendalkab.go.id, 22 Januari.

_____, Komunikasi dan Koordinasi Yang Baik Atasi Kendala Sertifikasi Tanah PTSL, www.kendalkab.go.id, 23 Januari.

Salazar, J 2017, 'The land of white conformity', *Art And Social Science Journal*, No. J, Vol. 8, issue 2.

Spradley, J and McCurdy, DW 2012, *Conformity and conflict,* Pearson Education, Boston.

Sommers, SM 2014, *Narratives of social justice educators,* Springer Briefs in Education.

Tang, J, Wu, S, and Sun, J 2013, *Confluence: conformity influence in large social network,* Tsinghua University, Beijing.

Tribun Jateng.com. 2018, 'Sekda Kendal Sebut PTSL merupakan Program Pengentasan Kemiskinan', 14 Maret.

Windschuttle, K 2003, *The fabrication of Aboriginal history*, The Sydney Institute, Sydney.

Zafar, B 2009, *An experimental investigation of why individuals conform*, Federal Reserve Bank of New York, New York.

Zollman, KJS 2008, *Social structure and the effects of conformity,* Carnegie Mellon University, Pittsburg.

MENUJU SURVEYOR KADASTER BERLISENSI YANG PROFESIONAL

(Studi di Provinsi Kalimantan Tengah dan Provinsi Jawa Tengah)

Eko Budi Wahyono dan Bambang Suyudi

A. Pendahuluan

Berdasarkan penjelasan dari Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yang disampaikan pada rapat kerja terbatas Kementerian ATR/BPN Tahun 2019, bahwa pada tahun 2018 capaian bidang tanah yang telah terukur dan terpetakan sebanyak 57 juta bidang tanah dari total jumlah bidang tanah sebanyak 135 juta bidang tanah. Melihat kondisi tersebut saat ini masih terdapat 78 juta bidang tanah yang belum terukur dan terpetakan. Guna mencapai target pengukuran sebesar 100% pada tahun 2025, maka setiap tahun harus dilakukan pengukuran dan pemetaan sebanyak 13 juta bidang tanah.

Kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah di lingkungan Kementerian ATR/BPN dilakukan oleh petugas ukur yang dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu petugas ukur pemerintah dan petugas ukur non pemerintah. Petugas ukur pemerintah adalah petugas ukur dengan status kepegawaian Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memiliki jabatan fungsional di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan. Jabatan fungsional di bidang survei, pengukuran dan pemetaan di lingkungan Kementerian ATR/BPN untuk kepentingan pendaftaran tanah dinamakan Jabatan Fungsional Penata Kadastral dan Jabatan Fungsional Asisten

Penata Kadastral. Jabatan Fungsional Penata Kadastral dan Asisten Penata Kadastral diperoleh setelah ASN tersebut mengikuti pelatihan jabatan fungsional. Petugas Ukur Pemerintah memiliki tugas antara lain menetapkan batas bidang tanah dalam hal petugas pengukuran adalah Pegawai Badan Pertanahan Nasional, membantu penyelesaian sengketa mengenai batas bidang tanah, mengisi daftar isian 201 yang mengenai penetapan batas, melaksanakan pengukuran batas bidang tanah, dan membuat gambar ukur. Petugas ukur non pemerintah adalah petugas ukur dengan status kepegawaian bukan ASN tetapi telah memperoleh lisensi untuk melakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah dalam rangka kegiatan pendaftaran tanah maupun lainnya. Petugas ukur non pemerintah yang telah mempunyai lisensi ini disebut Surveyor Kadaster Berlisensi. Surveyor Kadaster Berlisensi adalah mitra kerja Kementerian ATR/BPN yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri ATR/Kepala BPN yang terdiri dari Surveyor Kadaster dan Asisten Surveyor Kadaster. Lisensi diberikan kepada seorang surveyor setelah yang bersangkutan memenuhi persayaratan seperti yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2016 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi dan telah lulus dalam mengikuti ujian lisensi Surveyor Kadaster. Surveyor Kadaster Berlisensi memiliki tugas melaksanakan kegiatan survei dan pengukuran dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kali, pemeliharaan data pendaftaran tanah, pengadaan tanah, dan layanan dan kegiatan pertanahan lainnya.

Kondisi jumlah petugas ukur pemerintah sampai tahun 2019 sebanyak 2.505 orang, jumlah surveyor kadaster berlisensi terdaftar dalam sistem mitra BPN 6.420 orang dari eksisting total 10.046 orang (Direktorat Jendral Infrastruktur Keagrariaan, 2019). Dengan jumlah sumber daya manusia petugas ukur tersebut diharapkan dapat menyelesaikan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah sebanyak 13 Juta pertahun sampai tahun 2025. Sedangkan target pengukuran dan pemetaan bidang tanah pada tahun 2019 sebanyak 8,25 juta bidang tanah. Program Strategis Kementerian ATR/BPN salah satunya adalah Pendaftaran Tanah

Sistematik Lengkap (PTSL) pada tahun 2019 dengan target 10 juta bidang tanah.

Artikel ini mencoba mengulas tentang peran Surveyor Kadaster Berlisensi dalam kegiatan pendaftaran tanah utamanya PTSL di Provinsi Kalimantan Tengah dan Jawa Tengah. Target PTSL tahun 2019 di Kantor Wilayah Kementerian ATR/BPN Provinsi Kalimantan Tengah sebanyak 65.000 bidang tanah, dengan rincian 35.000 bidang dikerjakan secara swakelola sedangkan yang dikerjakan dengan sistem kontrak kerja sebanyak 30.000 bidang. Jumlah petugas ukur ASN sebanyak 67 orang sedangkan SKB terdaftar sebanyak 99 orang, terverifikasi 89 orang terdiri atas SK 10 orang dan ASK 79 orang, terjadi alih profesi 10 orang. Petugas Ukur ASN sebanyak 67 orang tersebut mengerjakan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah sebanyak 35.000 bidang tanah. Petugas Ukur SKB perseorangan dilibatkan dalam pekerjaan swakelola, sedangkan SKB yang berupa KJSKB dilibatkan dalam pekerjaan melalui kontrak kerja dengan target 3 paket, masing–masing paket 10.000 bidang. Target PTSL untuk Kantor Wilayah Kementerian ATR/BPN Provinsi Jawa Tengah sebanyak 1.813.772 bidang tanah dengan jumlah petugas ukur ASN sebanyak 277 orang. Dari 1.813.772 tersebut sebanyak 490.000 bidang pekerjaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah dilaksanakan oleh SKB. Dari data–data pekerjaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah di Kantor Wilayah Kementerian ATR/BPN Provinsi Kalimantan Tengah dan Provinsi Jawa Tengah, volume pekerjaan yang dikerjakan oleh SKB jauh lebih sedikit dibandingkan volume pekerjaan yang dilakukan oleh petugas ukur ASN. Masih timbul opini dan pendapat serta rahasia umum dari pejabat dilingkungan Kementerian ATR/BPN bahwa hasil ukuran SKB baik perseorangan maupun KJSKB belum dapat dipercaya dan jika timbul sengketa akibat proses pengukuran masih menjadi tanggungjawab pejabat kantor pertanahan (Wahyono 2018). Kontrol kualitas hasil pekerjaan SKB belum dilakukan secara maksimal, sehingga jika ada kesalahan ukuran dan atau prosedur pengukuran dalam rangka pendaftaran tanah menjadi tanggung jawab sepenuhnya pejabat pengawas baik Seksi Infrastruktur Pertanahan maupun Kepala Kantor Pertanahan. Masih ada keraguan terhadap profesionalisme Surveyor Kadaster Berlisensi, pada awal tahun 2017

dimulainya peran SKB dalam mengerjakan PTSL dengan system Kontrak Kerja dijumpai beberapa perusahaan survei pengukuran dan pemetaan mempekerjakan petugas ukur yang tidak memiliki kompetensi survei, pengukuran dan pemetaan (Wahyono 2018). Ada juga perusahaan yang tidak menyelesaikan pekerjaan sesuai kontrak kerja sehingga diambil oleh ASN Kantor Pertanahan untuk menuntaskan pekerjaan tersebut (Wahyono 2018). Padahal menurut Program kerja Direktorat Jendral Infrastruktur Keagrariaan SKB merupakan mitra kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di bidang survei dan pemetaan. Menurut Dale 1998, tuntutan ketrampilan dan keahlian tertentu dari seorang profesional sangat mutlak. Seorang surveyor memiliki tanggung jawab moral dan etika kepada masyarakat, klien dan pemimpin perusahaan, rekan seprofesi dan stafnya. Seorang Surveyor yang profesional dituntut memiliki sikap integritas, independen, peduli dan memiliki kompetensi, dan tanggung jawab selama melaksanakan pekerjaan (Dale1998).

Sehubungan beberapa uraian di atas, artikel ini mencoba untuk menggali beberapa hal sebagai berikut, 1) siapa saja yang berperan dalam pelaksanaan pekerjaan pengukuran dan pemetaan dalam kegiatan pendaftaran tanah, 2) bagaimana kedudukan Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB) dalam pelaksanaan pekerjaan pengukuran dan pemetaan untuk mendukung kegiatan pendaftaran tanah dan 3) bagaimana mekanisme evaluasi yang diterapkan dalam memonitor pihak ketiga dalam pekerjaan pengukuran dan pemetaan kadastral.

Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan dideskriptifkan berdasarkan pengamatan dan analisis pelaksanaan pekerjaan PTSL yang dilaksanakan oleh Surveyor Kadaster Berlisensi baik bertindak atas nama perorangan, bergabung atau membentuk Kantor Jasa Sureveyor Kadaster Berlisensi maupun menjadi bagian pada Perusahaan survei, pemetaan dan informasi geospasial. Penelitian mengambil lokasi wilayah kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kalimantan Tengah dan Provinsi Jawa Tengah. Pertimbangan pemilihan lokasi sebagai berikut:

1) Kantor Wilayah ATR/BPN Provinsi Jawa Tengah memiliki Target PTSL tahun 2019 sebanyak 1.813.772 bidang dilaksanakan oleh

SKB sebanyak 490.000 bidang sedangkan pada Kantor Wilayah ATR/BPN Provinsi Kalimantan Tengah sebanyak 65.000 bidang dikerjakan oleh SKB sebanyak 30.000 bidang.

2) Variasi SKB sebagai Perseorangan, membentuk KJSKB maupun bergabung dalam Badan Hukum: Survei, pemetaan dan Informasi Geospasial terdapat di kedua Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Kalimantan Tengah.
3) Keadaan SKB di kedua provinsi sangat eksis dan memiliki domisili pada provinsi tersebut, bukan dari provinsi lain.

B. Surveyor Kadaster Berlisensi

Surveyor Kadaster Berlisensi adalah profesi survei, pengukuran dan pemetaan di bidang kadaster. Pengalaman dari beberapa negara di Eropa misalnya Australia dan Selandia Baru serta Malaysia, pekerjaan petugas ukur di bidang pertanahan sudah dilaksanakan oleh pihak swasta. Peran pemerintah hanya membuat regulasi, mengawal regulasi dan supervisor. Bahkan di beberapa negara supervisor profesi petugas ukur pertanahan dilaksanakan oleh organisasi profesi. Petugas ukur pertanahan swasta ini diberikan kewenangan oleh negara untuk melaksanakan fungsi pemerintah fungsi pemerintah di bidang pengukuran dan pemetaan untuk kepentingan kadaster atau pendaftaran tanah.

Di Indonesia Surveyor Kadaster atau Petugas Ukur Kementerian ATR/BPN, seperti yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah untuk pendaftaran tanah secara sistematik disebut Satgas Pengukuran dan pemetaan sedangkan untukPendaftaran Tanah secara Sporadik disebut Petugas Pengukuran. Di samping petugas ukur yang merupakan ASN kantor Kementerian ATR/BPN, kewenangan melakukan pengukuran dan pemetaan dilimpahkan kepada *licensed surveyor* (dalam penjelasan Peraturan Pemerintah No. 24/1997 pasal 20 ayat 4 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan No. 3 Tahun 1997 Pasal 77 ayat 3, 4, dan 5). Kemudian untuk lebih operasional mengenai *licensed surveyor* atau surveyor berlisensi diatur

oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1998 tentang Surveyor Berlisensi dan Keputusan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 1998 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Surveyor Berlisensi. Pada tahun 2013, kedua peraturan tentang surveyor berlisensi diganti dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 9 Tahun 2013 tentang Surveyor berlisensi. Dengan berlakunya peraturan – peraturan tersebut, fungsi pemerintah dalam kegiatan survey untuk kegiatan pendaftaran tanah dapat dilakukan oleh Petugas Ukur Pertanahan Swasta atau Surveyor Berlisensi, tetapi dengan kewenangan terbatas. Kemudian pada tahun 2016, untuk mempercepat penyediaan data spasial bidang–bidang tanah Peraturan Kepala Badan Nasional Republik Indonesia No. 9 Tahun 2013 dihapus dan diganti dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2016. Kemudian pada tahun 2017, Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2016 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi. Terdapat perubahan yang sangat signifikan, dibanding peraturan sebelumnya. Dengan berlakunya peraturan menteri ini, surveyor berlisensi dapat menerima permohonan pengukuran dan pemetaan bidang tanah untuk keperluan pendaftaran tanah maupun keperluan pemetaan tematik melalui mekanisme penunjukan dari kantor pertanahan atau secara langsung dari masyarakat. Dalam perubahan peraturan ini Surveyor Kadaster dan Asisten Surveyor Kadaster dapat melaksanakan tugas baik selaku perorangan dan atau mendirikan badan usaha. Badan Usaha berupa badan usaha perorangan maupun badan usaha berbentuk persekutuan atau firma. Badan usaha ini dinamakan Kantor Jasa Surveyor Kadaster Berlisensi, jika badan usaha perorangan disebut KJSKB Perorangan sedangkan badan usaha yang berbentuk persekutuan atau Firma dinamakan KJSKB Firma. Di samping itu SKB juga dapat bergabung atau mendirikan badan hukum perseroan untuk melaksanakan pekerjaan–pekerjaan yang mengharuskan persayaratan

dilaksanakan oleh badan hukum perseroan. Hasil pekerjaan yang dilaksanakan oleh SKB bersifat mengikat dan bertanggung jawab sepenuhnya dengan hasil pekerjaan baik secara administrasi maupun secara hukum. Hasil survei dan pemetaan KJSKB yang berupa Gambar Ukur, Peta Bidang, dan Surat Ukur ditandatangani oleh Pemimpin untuk KJSKB Perorangan dan Pemimpin Rekan untuk KJSKB Firma.

C. Surveyor Kadaster Berlisensi Yang Profesional

A Surveyor is a profesional person with the academic qualification and technical expertice to practice the science of measurement; to the assamble and assess land and geographic related information; to use that information for the purpose of planning and implementing the efficient administration of the land, the sea and structures there on; and to instigate the advancement and development of such practice. (Pub. FIG No.2 1991). Dalam definisi surveyor menurut FIG di atas disebutkan bahwa seorang profesional dengan kualifikasi akademik dan ahli di bidang pengetahuan teknik pengukuran dan pemetaan. Seorang profesional menurut Dale (1998) memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Menguasai ketrampilan dan keahlian tertentu yang diperoleh dari pendidikan akademik dan pelatihan.
2. Menerima pekerjaan dari masyarakat dalam hubungan klien dan pemberi pekerjaan.
3. Memiliki pandangan yang obyektif terhadap pekerjaan.
4. Memiliki pelayanan yang prima dengan standar yang tinggi terhadap perilaku dan kinerjanya.

Bidang survei, pengukuran dan pemetaan meliputi: Survei jalan raya (*road survey*), Survei Tambang (*minning survey*), Survey Rekayasa (*engginerring survey*), Survei Kewilayahan, Survei Kadastral, dan lain-lain. Setiap jenis survei memiliki kualifikasi dan kompetensi masing-masing. Survei Kadastral memiliki kompetensi pada dimensi: teknis survei pengukuran dan pemetaan, teknis administrasi dan hukum. Surveyor Kadastral dalam melaksanakan tugasnya, harus memiliki kewenangan dan dapat menjadi pejabat publik, maka kepada seorang Surveyor Kadasteral dalam melaksanakan tugasnya harus diberi lisensi.

Berdasarkan karakteristik seorang professional menurut Dale (1998) di atas, maka Surveyor Kadaster Berlisensi yang professional adalah:

1. Surveyor Kadaster Berlisensi harus memiliki dan menguasai ketrampilan dan keahlian di bidang survei kadasteral yang diperoleh dari pendidikan akademik dan pelatihan, serta mendapatkan lisensi melalui suatu asesmen dan sebagai bukti memiliki kompetensi harus mempunyai sertipikat kompetensi di bidang survei kadasteral.
2. Surveyor Kadaster Berlisensi dapat menerima pekerjaan dari masyarakat dalam hubungan klien dan pemberi pekerjaan.
   Regulasi di Indonesia tentang Surveyor Kadaster Berlisensi yang mengatur pelayanan pertanahaa di bidang pengukuran dan pemetaan di bidang kadaster sudah ada.
3. Surveyor Kadaster Berlisensi dalam melayani masyarakat harus memiliki pandangan yang obyektif terhadap pekerjaan. Tidak boleh ada unsur subyektifitas dalam pelayanan masyarakat.
4. Surveyor Kadaster Berlisensi memiliki pelayanan yang prima dengan standar yang tinggi terhadap perilaku dan kinerjanya.
   Pekerjaan yang dilaksanakan oleh SKB harus memenuhi standart operasional prosedur yang telah ditetapkan oleh Kementerian ATR/ BPN, serta dapat dilakukan kontrol kualitas dan menjamin kualitas hasil pekerjaan sesuai standart yang telah ditetapkan.

D. SKB dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap

Berdasarkan petunjuk teknis Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah Sistematik Lengkap Nomor 01/JUKNIS-300.01.01/II/2019 tanggal 1 Februari 2019, Pelaksanaan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah dalam rangka PTSL dilakukan dalam dua mekanisme yaitu secara Swakelola dan Pihak Ketiga. Secara swakelola dilakukan petugas ukur ASN dan atau SKB perorangan, sedangkan secara Pihak Ketiga dilaksanakan oleh KJSKB atau Perusahaan (Badan Hukum Perseroan) di bidang industri survei, pemetaan dan informasi geospasial.

Gambar 1. Mekanisme Pelaksanaan Pengukuran dan Pemetaan
Sumber: Juknis Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah Lengkap Sistematik Lengkap, 2019.

Dalam pekerjaan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap (PTSL) Surveyor Kadaster Berlisensi dapat berperan dalam pekerjaan pengukuran dan pemetaan baik secara swakelola maupun melalui pihak ketiga.

Kegiatan yang dilaksanakan oleh SKB meliputi kegiatan penyuluhan, pelaksanaan Pengukuran dan Pemetaan, Kontrol kualitas hasil pekerjaan dan penyerahan hasil.

1. **Kegiatan Penyuluhan.**
   Penyuluhan dilakukan oleh Kantor Pertanahan beserta Panitia Ajudikasi PTSL (Satgas Fisik dan Satgas Yuridis), termasuk dengan SKB jika pekerjaan pengukuran dilaksanakan oleh Pihak Ketiga. Target penyuluhan semua masyarakat yang mempunyai/menguasai bidang tanah di wilayah desa/kelurahan tersebut, baik yang belum bersertipikat maupun yang sudah bersertipikat. Data yang harus disiapkan antara lain daftar nominatif (misalnya data DHKP/Sppt PBB, DI 203, Peta Kerja dan Jadwal Kegiatan Lapang.

2. **Pelaksanaan Pengukuran dan Pemetaan.**
   Petugas pelaksana kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah dalam rangka pengumpulan data fisik dilaksanakan oleh satgas fisik, yaitu:

a. Petugas Ukur Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ASN); atau
b. Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB); atau
c. Kantor Jasa Surveyor Kadaster Berlisensi (KJSKB);
d. Perusahaan (Badan Hukum Perseroan) di bidang industry survei, pemetaan dan informasi geospasial.

Sebagai petugas pelaksana pengukuran dan pemetaan bidang tanah, SKB perorangan maupun yang tergabung dalam KJSKB/Badan Hukum Perseroan yang telah divalidasi melalui Aplikasi Mitra diberikan kewenangan tertentu akses ke Aplikasi KKP sebagai Petugas Ukur dan Pemetaan.

Sebelum pelaksanaan pengukuran, wajib dilaksanakan pemasangan tanda batas, pemenuhan asas Kontradiktur Delimitasi dan Penetapan Batas Bidang Tanah. Kegiatan Penetapan Batas Bidang Tanah dilakukan oleh panitia ajudikasi atau SKB atas penunjukan pemilik tanah/ kuasanya atau perangkat desa (RT, RW, atau Tokoh Masyarakat). SKB yang dimaksud disini adalah SKB Perseorangan, SKB yang tergabung dalam KJSKB maupun SKB sebagai petugas ukur Perusahaan/Badan Hukum Perseroan).

Prinsip dasar pengukuran bidang tanah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus memenuhi kaidah-kaidah teknis pengukuran dan pemetaan sehingga bidang tanah yang diukur dapat dipetakan dan dapat diketahui letak, batas dan luas di atas peta serta dapat direkonstruksi batas-batasnya di lapangan. Metode pengukuran dapat dilakukan secara terestris, fotogrametris, pengamatan satelit dan kombinasi dari ketiga metode tersebut. Pemilihan dan penentuan metode pengukuran dan pemetaan di lapangan sepenuhnya menjadi tanggung jawab setiap Kantor Pertanahan. Sebelum pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah harus disediakan Peta Kerja. Tahapan pengukuran dan pemetaan meliputi persiapan data lapangan, pemasangan dan penunjukan tanda batas, penetapan batas, dan pelaksanaan pengukuran.

Khusus untuk pengukuran yang dilaksanakan oleh Pihak Ketiga:

a. Hasil pengukuran dan pemetaan diserahkan untuk dilakukan proses kendali mutu oleh ASN, harus sudah lolos verifikasi oleh Pihak Ketiga Kontrol Kualitas.
b. Paling lambat dua hari sejak penyerahan tanda terima hasil pengukuran, petugas verifikasi (ASN Satgas Fisik) harus menyelesaikan verifikasi dan menyerahkan kembali kepada Satgas Fisik (SKB) untuk diperbaiki atau diteruskan pada proses selanjutnya.
c. Proses kendali mutu yang melewati batas waktu/lebih dari dua hari, maka status di dalam GeoKKPnya akan diberikan catatan sebagai tunggakan.
d. Petugas Kendali Mutu mengirim ke Satgas Fisik (SKB) hasil verifikasi meliputi:
    1) Data file PBT hasil verifikasi melalui Aplikasi KKP yang telah diberi NIB untuk bidang tanah yang lolos kendali mutu dan bidang tanah yang harus diperbaiki.
    2) Gambar Ukur (DI 107) yang sudah disetujui.
    3) Daftar Obyek PTSL dan informasi bidang tanah.
e. Tanda terima pengembalian elektronik dari KKP yang dicetak dan ditandatangani oleh pihak-pihak yang menyerahkan dan menerima.
f. Bidang-bidang tanah yang lolos verifikasi diberikan NIB untuk keperluan pencetakan Peta Bidang Tanah.
g. Revisi hasil Kendali Mutu terhadap bidang-bidang yang belum lolos pada sebelumnya dicetak pada lembar kertas tersendiri, diberi stempel dan menjadi bagian dari Gambar Ukur.

3. Monitoring Evauasi dan Kendali Mutu.

Kendali Mutu kegiatan PTSL dilakukan untuk memastikan setiap tahapan kegiatan dapat berjalan sesuai dengan Petunjuk Teknis Pengukuran PTSL. Evaluasi yang rutin dan berkesinambungan diperlukan agar kesalahan/penyimpangan dapat diperbaiki, sehingga output setiap tahapan kegiatan memenuhi standar keluaran baik kuantitas maupun kualitasnya. Secara garis besar mekanisme kendali mutu kegiatan pengukuran dan atau pemetaan PTSL digambarkan pada gambar 2.

Gambar 2. Diagram Kendali Mutu dan MONEV PTSL
Sumber: Juknis Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah Lengkap Sistematik Lengkap, 2019.

Kendali Mutu dilakukan oleh SKB dan atau ASN terhadap setiap tahapan kegiatan Pelaksanaan dan pada output/produk yang dihasilkan. Kendali Mutu terhadap tahap kegiatan dilakukan oleh Kantor Pertanahan, Kantor Wilayah dan atau Kementerian ATR/BPN. Kendali Mutu dilakukan terhadap data fisik dan data elektronik. Kendali Mutu terhadap output berupa GU dan PBT data elektronik berdasarkan data pada Aplikasi KKP yang mencerminkan data fisik.

4. Penyerahan Hasil.

Hasil Kegiatan Pengukuran dan Pemetaan meliputi:

a) Kegiatan Pengukuran:
   Gambar Ukur. Untuk pekerjaan oleh Pihak ketiga, sebelum diserahkan Gambar Ukur di-scan dan dicetak dan diberi stempel seperti contoh di bawah. Print out GU merupakan minute dan menjadi bagian dari protokol KJSKB yang bersangkutan.
b) Kegiatan Pemetaan:
   - Daftar Tanah (DI 203 PTSL), untuk semua bidang tanah terukur/terpetakan, dalam semua kategori bidang tanah.

- Peta Bidang Tanah Klarifikasi-Peta Bidang Tanah (DI 201C untuk PTSL).

c) Untuk bidang tanah K4 dilengkapi dengan rekapitulasi kualitas data bidang tanah terdaftar sebelum dan sesudah dilakukan pengumuman.
d) Laporan (khusus untuk pelaksanaan oleh Pihak Ketiga) - Laporan awal - Laporan bulanan - Laporan akhir

E. Gambaran Kegiatan SKB di Kanwil BPN Provinsi Kalimantan Tengah

Jumlah petugas ukur di Kanwil BPN Provinsi Kalimanatan Tengah sebanyak 169 orang, akan tetapi yang aktif hanya sebesar 159 orang dikarenakan 4 (empat) orang petugas ukur ASN sedang tugas belajar dan 6 (enam) orang Surveyor Kadaster tidak aktif. Kondisi ini sebetulnya masih banyak kekurangan karena di Provinsi Kalimantan Tengah terdapat 14 (empat belas) kabupaten/kota, sehingga masing-masing kantor pertanahan kabupaten/kota hanya tersedia 3 s/d 7 orang ASN juru ukur sedangkan ASK bisa bekerja di seluruh wilayah kantor wilayah BPN Kalimantan Tengah. Mengingat hal tersebut keberadaan ASK/SK di Provinsi Kalimantan Tengah masih sangat diperlukan.

Dalam kegiatan PTSL di Provinsi Kalimantan Tengah target di tahun 2019 sebanyak 65.000 bidang tanah dan dikerjakan oleh pihak ketiga sebanyak 30.000 bidang tanah. Terdapat pihak ketiga yang mengerjakan PTSL di Provinsi Kalimantan Tengah antara lain:

1. KJSKB Ikhsan Pakaya

Pengalaman melakukan kegiatan PTSL bahwa kendala pertama adalah sistem SKB pada awalnya belum dapat dibuka karena memang kantor pertanahan juga baru pertama kali melakukan dengan mekanisme yang baru. Lokasi desa-desa sesuai dengan penetapan lokasinya dan pada awalnya juga belum bisa dibuka padahal sudah diawali pekerjaan pengukuran.

Sebagai SKB Ihksan Pakaya memulai dari tahun 2015 dan baru tahun 2017 sebagai KJSKB. Pada tahun 2018 mendapat pekerjaan pertama di Sampit (Kota Waringin Timur) sebagai SKB saja dalam artian mengerjakan

kegiatan swakelola kantor pertanahan setempat. Pada waktu itu proses pendirian mudah tidak seperti kondisi sekarang, persyaratan peralatan Total Station minimal 2 alat, tenaga Surveyor Kadaster cukup 1 orang dan ASK cukup 1 orang juga. Pendaftaran melalui notaris dan mendaftar ke pengadilan sebagai Bdan Hukum.

Pada tahun 2018 mengikuti lelang 2 paket kegiatan di Kalimantan Selatan dengan Kabupaten Banjarmasin dan Kota Banjar. Walaupun KJSKB nya di Kalimantan Tengah akan tetapi karena ini mengerjakan program strategis nasional maka dapat lintas provinsi. Pada tahun 2019 mendapat kegiatan PTSL di Kalimantan Tengah yaitu Kabupaten Kapuas dan Kota Palangkaraya. Sedangkan di Kalimantan Selatan mendapat lokasi di Kabupaten Tanah Laut dan Kabupaten Hulu Sungai Tengah.

Jumlah tenaga ASK di KJSKB Ikhsan Pakaya sebanyak 20 orang dan ditambah lagi 20 orang (lisensi sudah ada tinggal menunggu waktu pelantikan). Beberapa catatan penting hingga saat ini ASK dari Program DI PPK STPN hanya di kantor pertanahan saja dan tidak ikut di KJSKB dikarenakan merasa masih nyaman di kantor pertanahan. Dalam keseharian dilakukan proses pembinaan dan motivasi sehingga mereka yang benar-benar mau dapat lebih bisa bekerja dengan baik.

Proses lelang dalam mendapatkan pekerjaan dirasa sulit dan kurang sehat dan semua bisa masuk ke semua provinsi. Biasanya secara nasional pengumuman lelang pada bulan februari tahun yang bersangkutan. Demikian juga penilaian atau rekomendasi dari Kepala Kantor Pertanahan tidak dijadikan pertimbangan padahal KJSKB yang bersangkutan sudah pernah menangani PTSL dan mendapat penilaian yang baik di kantor pertanahan. Hal lain yang perlu di perhatikan adalah besarnya tawaran pembiayaan yang rendah dari harga standar. Apabila hal ini berlangsung terus maka dikhawatirkan kualitas hasil pekerjaan akan mengalami penurunan.

Permasalahan *quality control* (QC) oleh pihak ketiga juga menjadi hal yang harus diperhatikan dengan baik, dengan syarat mereka harus lebih baik dari pelaksana pekerjaan sehingga tidak sembarangan saja dalam menunjuk rekanan pihak ketiga nya. Lebih baik QC dilaksanakan oleh ASN dan itupun juga harus ada kriteria tertentu.

2. KJSKB Sukirman

Diawali dengan menjadi KJSKB Perorangan pada tahun 2017 selanjutnya pendaftaran lelang melalui surat dan tahun 2018 mendapat satu paket di Banjar Baru Kalimantan Selatan sebanyak 10.000 bidang tanah. Proses lelang cepat dan hanya melalui Kanwil Provinsi. Proses lelang untuk tahun 2019 agak kurang sehat, karena harga sangat bersaing bahkan dibawah harga standar sehingga kurang rasional. Seharusnya juga ada batas maksimal dalam paket pekerjaan KJSKB sehingga potensi penyelesaiannya juga semakin lancar karena tidak terlalu banyak beban yang harus diselesaikan. Verifikasi alat, SDM dan KJSKB selama ini di Pusat dan akan lebih baik lagi kalau bisa dilaksanakan di tiap-tiap Kanwil BPN.

Tahun 2018 Anggaran kegiatan PTSL berada di Kanwil BPN, sehingga kontrak kerja dengan PPK Kanwil. Dalam kegiatan QC dilakukan oleh Kantah dan Kanwil hanya sebagai supervisi saja. Lelang tahun 2019 semua KJSKB baik yang lama atau yang baru dapat mengikuti lelang, dan di tahun sebelumnya bagi KJSKB baru belum bisa mengikuti lelang bila belum punya pengalaman, yang pada akhirnya mereka nanti tidak tertarik lagi menjadi KJSKB.

Laporan kegiatan PTSL sampai dengan saat ini format belum seragam, sehingga pelaporan masih sebatas rekapitulasi laporan-laporan mingguan, bulanan dan akses ke KKP masih lewat Kantor Pertanahan. Sebagai catatan akhir perlunya pembinaan alur kerja KJSKB sehingga jelas proses dan mekanisme kerjanya.

3. PT EXSA JAKARTA

PT EXSA di Kalimantan Tengah menangani PTSL PM (Pemberdayaan Masyarakat) dengan beban pekerjaan 7.500 bidang di Kalimantan Tengah dan 7.500 bidang di Kalimantan Barat. Jumlah tenaga kerja yang turut menangani satu orang sebagai SK dan lima orang sebagai ASK dengan surat penugasan dari kantor pertanahan.

Verifikasi perusahaan di BPN Pusat terutama pengecekan peralatan GPS/GNSS dan SDM. Dalam pekerjaan pengukuran digunakan CORS IG disamping Kantor Gubernar dan akses data lancar, kemudian juga ada base station di tiap-tiap desa. Permasalah pekerjaan lapangan adalah

orang atau pemilik tidak ada dan perangkat desa tidak berani dalam membantu penentuan batas bidang tanah.

Jenis kewenangan bahwa formulir Gambar Ukur di tandatangani oleh ASK, Peta Bidang Tanah dahulu SK dan sekarang bisa ASK.

Model Pemberdayaan ASK/SK di Kantor Pertanahan Kota Palangkaraya

1. Pemberdayaan dan pembinaan para ASK dan SK di Kantah Kota Palangkaraya dilakukan dengan berbagai macam kegiatan yaitu berupa pendampingan kerja lapangan pada saat mereka melakukan pekerjaan pengukuran dan juga arahan-arahan pada saat mereka berada di kantor pertanahan. Hal mudah untuk dilakukan karena mereka bertempat atau sebagai base camp mereka adalah kantor pertanahan. Perlakuan kepada para ASK/SK agak berbeda dengan kantor pertanahan lain, dikarenakan di kantor pertanahan Kota Palangkaraya ini para ASK/SK melakukan kontrak kerja dengan pihak Kantor Pertanahan dalam hal ini dengan Pejabat Pembuat Komitmen. Kontrak kerja selama satu tahun dengan beban kerja sebanyak 300 bidang per tahun dan ditambah mengikuti kegiatan PTSL sebanyak 500 bidang per orang.
2. Perlu disampaikan disini bahwa lulusan Program DI PPK STPN yang notabene mempunyai kelebihan baik di ranah teknis, yuridis dan administrasi ternyata memilih tempat aman dengan menjadi PPNPN di Kantor Pertanahan, hal ini sebenarnya kurang pas dengan keberadaan lisensi yang mereka punyai. Jumlah ASK Bimtek sebanyak 3 orang dan SK sebanyak 2 orang yaitu Sdr. Andre dan Fajar yang kesemuannya berasal dari lulusan Teknik Geodesi. SK Andre sudah bekerja di Kantah Kota Palangkaraya sejak tahun 2016 dengan mengerjakan pekerjaan rutin dan PTSL. Kegiatan rutin dengan berpegang pada Surat Penugasan karena pada dasarnya telah melakukan kontrak dengan PPK Kantor Pertanahan yang bersangkutan.
3. Alur kerja ASK/SK di Kantor Pertanahan Kota Palangkaraya adalah sebagai berikut:
   a. ASK/SK melakukan kontrak kerja dengan KPA/ PPK Kantor Pertanahan;
   b. Membuat akun untuk akses KKP untuk rutin dan Mitra untuk ASK/SK;
   c. Penerbitan surat tugas dalam setiap melakukan pekerjaan lapangan;

d. Melakukan pekerjaan pengukuran dengan terlebih dahulu melakukan penetapan batas bidang dan selanjutnya menandatangani Gambar Ukur yang telah diisi sesuai kondisi nyata di lapangan;
e. Melakukan pekerjaan pengukuran dengan terlebih dahulu melakukan penetapan batas bidang dan selanjutnya menandatangani Gambar Ukur yang telah diisi sesuai kondisi nyata di lapangan;
f. Melakukan penggambaran sebagai bagian dari proses pengolahan data pada umumnya;
g. Pembuatan peta bidang

Beberapa catatan terkait pemberdayaan Pihak Ketiga dari Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Tengah, dapat disampaikan sebagai berikut:

1. Teknologi survey dan pemetaan dewasa ini mengalami perkembangan yang luar biasa sehingga dapat dikatakan semakin maju dan disisi lain juga semakin murah. Mengingat hal tersebut diperlukan manajemen yang lebih baik dalam kegiatan lapangan, agar hasil kegiatan dapat semakin akurat, efektif dan efisien. Bagian dari manajemen lapangan adalah terkait perlunya Standard Operating Prosedure (SOP) agar dipedomani dalam pelaksanaan di lapangan. Disamping SOP harus ada maka sebagai bagian dari monitoring dan evaluasi maka diperlukan Quality Control (QC), namun demikian ternyata kegiatan terkait QC ini masih semacam pilihan bisa Ya atau Tidak, bahkan dalam hal penyediaan sumber daya manusia belum tampak terkait kompetensi seseorang.
2. Yang perlu dicermati lebih lanjut adalah terkait SDM pihak ketiga dan ASN yang sama-sama bekerja dalam jenis pekerjaan yang sama yaitu pengukuran dan pemetaan kadastral. Untuk pihak ketiga dipersyaratkan dengan Lisensi dan uji kompetensi, sementara ASN BPN sendiri kadang kurang jelas kompetensinya, sehingga tidak imbang SDM pihak ketiga dengan petugas ukur ASN.
3. Hal yang sangat penting dan perlu dipikirkan adalah perlunya membangun budaya atau culture yang lebih baik, dalam hubungan pihak ketiga BPN dengan BPN sendiri sebagai pemberi kerja, dengan menekankan sebagai berikut:

a. perlu disadari bahwa BPN punya pekerjaan besar dengan batas waktu yang relative terbatas, sehingga tidak akan mampu untuk menyelesaikan pekerjaannya, yang pada akhirnya untuk keberhasilan pekerjaan itu tidak bisa tidak harus membutuhkan bantuan orang lain/ pihak ketiga;
b. pihak ketiga jangan diposisikan sebagai lawan, tetapi harus diposisikan sebagai mitra kerja sehingga jangan dilepas untuk bekerja dengan standar dirinya sendiri. Perlu arahan dan proses adaptasi kepada pihak ketiga agar hasil pekerjaan mempunyai kualitas yang bagus.
c. Hasil pekerjaan yang kurang baik, pada akhirnya BPN sendiri yang rugi, sehingga perlu disadari BPN mau tidak mau harus membangun budaya yang baik dalam penyelesaian berbagai kegiatan yang melibatkan pihak ketiga, salah satunya ASK/SK dan KJSKB maupun PT Bidang Survei dan Pemetaan.

Sebagai gambaran kegiatan terdahulu pernah ada kegiatan Adjudikasi dan LMPDP, yang sampai sekarang masih ada saja yang mempermasalahkan. Padahal mempermasalahkan hal tersebut merupakan buah pikir yang mundur. Yang perlu ditekankan adalah apabila hasil tersebut memang ada kesalahan maka kalau berlaku pendaftaran tanah positif maka ada asuransi dan bila pendaftaran negative tentu dikoreksi dengan daya dukung data yang benar.

4. Berdasar penelusuran terkait program kegiatan bidang pengukuran dan pemetaan kadastral, bahwa pimpinan di BPN Pusat sudah rela pengukuran menjadi urusan privat dalam artian pihak ketiga yang mesti menangani dan pihak BPN yang membuat aturan kerja dan aturan kebijakan yang lain. Akan tetapi di lapangan dirasa masih sangat berat untuk diberikan kepada pihak ketiga.
5. Beberapa pengertian "disruption" yaitu;
   a. inovasi yang akan menggantikan seluruh system lama dengan cara-cara baru;
   b. berpotensi menggantikan pemain-pemain lama dengan yang baru;
   c. bisa hasil positif karena merupakan sebuah inovasi yang dinamis.

   "yakin mengapa ada penelitian ini, karena ingin lebih baik lagi menata SDM ASK/SK dalam pemenuhan tugas-tugas di Kementerian ATR/ BPN"

F. Gambaran Kegiatan SKB Di Kanwil BPN Provinsi Jawa Tengah

Target PTSL Provinsi Jawa Tengah di Tahun 2019 sejumlah 1.813.772 bidang tanah dan dikerjalan oleh pihak ketiga sebanyak 490.000 bidang tanah. Untuk penyelesaian target pihak ketiga melibatkan 26 pihak ketiga yang didalamnya berupa KJSKB sebanyak 12 dan sebanyak 14 PT Bidang Survei dan Pemetaan seperti terdapat dalam Tabel di bawah. Tiap KJSKB atau Perusahaan Bidang Survei dan Pemetaan mendapat 1 s/d 4 paket, dan tentu hal ini berdasar kondisi lelang terbuka untuk mendapatkan pekerjaan PTSL di Provinsi Jawa Tengah. Nilai pelaksanaan kegiatan PTSL oleh pihak ketiga ini mencapai Rp. 67.805.474.899,00. Dalam evaluasi dan monitoring yang dilakukan oleh pihak Kanwil BPN Provinsi Jawa Tengah pihak ketiga mendapatkan beberapa predikat terkait dengan proses penyelesaian pekerjaannya yaitu dari Tidak Baik, Kurang, Cukup, Baik dan Sangat Baik. Akan tetapi memang tidak ada pihak ketiga yang di black list untuk pekerjaan tersebut. Beberapa catatan terkait pihak ketiga yang mendapatkan predikat tidak baik dan kurang diantaranya karena kondisi tersebut di bawah ini yaitu:

1. Tidak melakukan presentasi awal pada saat akan melakukan kegiatannya;
2. Terlambat dalam penyampaian laporan hasil pekerjaan;
3. Jumlah peralatan tidak sesuai dengan yang tertera dalam kontrak;
4. Jumlah personel tidak sesuai dengan kontrak;
5. Keterlambatan dalam penyelesaian pekerjaan;
6. Hasil ukur banyak dilakukan revisi;
7. Koordinasi dengan pihak kantor pertanahan dan kantor wilayah tidak berjalan dengan baik;
8. SDM kurang memadai karena baru lulus dan kurang dalam pembinaannya.

Kegiatan PTSL di Kanwil BPN Provinsi Jawa Tengah dan keterkaitannya dengan pihak ketiga dapat disampaikan sebagai berikut:

1. PTSL Jateng target pengukuran 1,8 juta bidang tanah dan sampai dengan hari ini realisasinya sudah mencapai 2,1 juta bidang tanah. Hal ini terlihat semakin cepatnya proses pengukuran bidang tanah di lapangan. Sebagai contoh Kantah Kabupaten Rembang pekerjaan

pengukuran cepat sekali padahal ASK hanya sebagai pembantu ukur saja (tidak tanda tangan di gambar ukur). Perlu diinventarisasi model-model pemberlakuan ASK/SK di Provinsi Jateng.

2. Mekanisme supervisi PTSL oleh Kanwil tidak ada, pernah ada pengajuan akan tetapi respon dari kantor pertanahan kurang, sehingga supervisi hanya dari kantor pertanahan saja. Sehingga pihak kantor wilayah hanya sebatas memonitor program kerja saja.
3. Kebanyakan Kantor Pertanahan lebih suka swakelola dengan ASK/SK sebagai pembantu ukur saja dengan pertimbangan pekerjaan justru lebih cepat selesai, target jelas karena kontrak dengan KJSKB baru mulai bulan April dan dilaksanakan oleh pusat.
4. Dalam hal kualitas, produk gambar ukur dan peta bidang tanah kurang baik kualitasnya/ kurang terjamin karena lemahnya proses quality control dikarenakan lebih mengejar kuantitas saja.
5. Hal yang aneh juga terjadi kebanyakan KJSKB yang sudah selesai melaksanakan kegiatan PTSL justeru ikut melaksanakan kegiatan sub swakelola di kantor pertanahan.

Gambaran keterlibatan Pihak Ketiga dalam PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar:

1. PTSL dengan SK sendiri (mandiri) dengan SPK. Rutin dengan tenaga ASN dengan gambar ukur ditanda tangani ASN dan ASK/SK. Tiap desa rerata 100 s/d 200 bidang dan keberadaan ASK dalam satu kesatuan Tim. ASK dan ASN melalui masa sapih, awalnya ASN keberatan dengan keberadaan ASK sebagai pihak ketiga BPN dengan perjanjian kontrak kerja. Ada berbagai alasan/ pertimbangan sehingga dengan surat tugas tersendiri.
2. Dalam menyelesaikan target PTSL tahun 2019 disiapkan petugas ukur dari ASN sebanyak 7 orang dan ASK sebanyak 11 orang dengan rincian 5 orang lama sebagai petugas ukur lapangan dan 6 orang sebagai pengolah data. ASK semua berasal dari lulusan Program DI PPK STPN dan yang berasal dari bimtek vokasi tidak ada.
3. Kasus KJSKB 2017 dapat dipaparkan bahwa hasilnya kurang memuaskan karena tidak selesai target waktunya, walaupun diberi tambahan waktu. Proses quality control dari kantor pertanahan. Dengan PTSL harusnya K4 landing semuanya tetapi tuntutan pusat

berupa sertifikat hak atas tanah. Tahun ini Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar mendapat jatah 20.000 bidang tanah.

G. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Berdasar hasil penelitian di Provinsi Kalimantan Tengah dan Provinsi Jawa Tengah terkait keberadaan Surveyor Kadaster Berlisensi dalam kegiatan PTSL dapat disampaikan sebagai berikut:

a. Dalam penyelesaian pekerjaan pengukuran dan pemetaan termasuk di dalam kegiatan PTSL di kedua Kantor Wilayah BPN Kalimantan Tengah dan Jawa Tengah melibatkan peran Aparatur Sipil Negara (Juru Ukur PNS), dan Surveyor Kadaster Berlisensi baik Asisten Surveyor Kadaster dan Surveyor Kadaster sebagai individu, KJSKB dan Perusahaan Survei dan Pemetaan.
b. Keterlibatan Surveyor Kadaster Berlisensi sebagai individu dengan sistem kontrak menangani pekerjaan rutin dan swakelola PTSL, untuk Kanwil Provinsi BPN Kalimantan Tengah hanya di Kantor Pertanahan Kota Palangkaraya dan di Kanwil Provinsi Jawa Tengah diantaranya di Kantor Pertanahan Karanganyar, Banyumas dan Cilacap. Keterlibatan Surveyor Kadaster Berlisensi sebagai Pihak Ketiga dalam kegiatan pengukuran dan pemetaan dalam rangka PTSL, untuk Kanwil BPN provinsi Kalimantan hanya di tangani oleh 2 (dua) KJSKB dan 1 (satu) Perusahaan Survei dan Pemetaan, sementara untuk Jawa Tengah ditangani oleh 12 KJSKB dan 14 Perusahaan Survei dan Pemetaan.
c. Mekanisme evaluasi dan monitoring belum sepenuhnya dilakukan oleh jajaran Kementerian ATR/BPN, Kanwil BPN maupun Kantor Pertanahan sehingga walaupun secara kuantitas memenuhi target pekerjaan tetapi secara kualitas belum dapat dievaluasi dengan baik sesuai standar yang berlaku di Kementerian ATR/BPN.

2. Saran

a. Keberadaan SKB di Kantor Pertanahan perlu penguatan peran dengan sistem kontrak untuk menangani pekerjaan swakelola, karena sampai dengan saat ini masih sangat terbatas kantor pertanahan yang mau menerapkan sistem tersebut.

b. Evaluasi dan monitoring harus menjadi prioritas untuk memastikan kualitas hasil pekerjaan pihak ketiga khususnya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

DAFTAR PUSTAKA

Dale, P 1998, *Statement of ethical principles and model code of professional* conduct, FIG Publication No. 17, http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub17/figpub_17.pdf

Kementerian ATR/BPN 2019, Juknis Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah Lengkap Sistematik Lengkap.

Wahyono, EB & Sufyendi, Y 2018, 'Pelaksanaan pendaftaran tanah sistematik lengkap (ptsl) tahun 2017 ditinjau dari aspek 5m (man, machine, material, methode dan money) di Provinsi Lampung', Prosiding FIT ISI 2018, 2018 Padang, Sumatera Barat.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 2013 tentang Surveyor Berlisensi.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2016 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2016 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi.

SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
1963